

LES MINISTÈRES EN FRANCE

DE 1914 A 1932

Thèse pour le Doctorat

présentée et soutenue le Mardi 8 Mars 1932, à 14 heures

par

JACQUES ECHEMAN

Président : Monsieur MESTRE, Professeur

Suffragants : Monsieur J. BARTHÉLEMY, Professeur

Monsieur LAFERRIÈRE, Professeur

PARIS

IMPRIMERIE-PAPETERIE L. HANNEQUIN

54, Avenue de Clichy, 54

1932



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LES MINISTÈRES EN FRANCE

DE 1914 A 1932

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.*

LES MINISTÈRES EN FRANCE

DE 1914 A 1932

Thèse pour le Doctorat

présentée et soutenue le Mardi 8 Mars 1932, à 14 heures

par

JACQUES ECHEMAN

Président : Monsieur MESTRE, Professeur

Suffragants : Monsieur J. BARTHÉLEMY, Professeur

Monsieur LAFERRIÈRE, Professeur

PARIS

IMPRIMERIE-PAPETERIE L. HANNEQUIN

54, Avenue de Clichy, 54

1932

AU NOVEM-CLUB



PRÉFACE

Après les deux excellentes thèses de MM. Racinet (*De la spécialisation ministérielle en France*, Paris, 1910) et Noël (*Les ministères, leur organisation, leur rôle*, Toulouse, 1911), il peut paraître inutile de reprendre un sujet sur lequel tout semble avoir été dit.

A la suite du conflit mondial et de ses effets qui se continuent encore, il nous a cependant paru qu'à plus de vingt ans de distance, il y avait place pour une œuvre plus modeste et plus récente ; celle-ci, tout en abandonnant l'examen systématique pour l'exposé chronologique en raison des changements apportés à la composition de chaque cabinet, traite essentiellement de l'organisation des ministères, dont sont inséparables certaines questions touchant leurs pouvoirs : état de siège, régime du début de la guerre, rapports du gouvernement et du commandement, Comité de guerre, négociations du Traité de paix, lois de 1920 sur la création des ministères et de 1922 sur le contrôle des dépenses engagées, nécessité d'un organe permanent de liaison adjoint à la présidence du Conseil, décrets-lois de 1924 et de 1926, ratification des dettes interalliées.

Nous nous sommes efforcé, éclairant le concept juridique par l'exemple historique, à une étude successive, ministère par ministère, de l'évolution de nos institutions gouvernementales, telle qu'elle résulte de la transformation des nécessités publiques, des réalités sociales, du progrès économique et enfin du rôle grandissant de l'Etat.

Au lecteur d'estimer si le dessein est réussi.

LES MINISTÈRES EN FRANCE

DE 1914 A 1932

INTRODUCTION

Le dernier état de l'évolution antérieure

Au moment où éclate la guerre, en août 1914, le cabinet français aux affaires, formé le 13 juin 1914, comprend douze ministères : de la justice, des affaires étrangères, de l'intérieur, des finances, de la guerre, de la marine, de l'instruction publique et des beaux-arts, des travaux publics, du commerce et de l'industrie, de l'agriculture, des colonies, du travail et de la prévoyance sociale. Un siècle avant, en 1815, ce nombre était de moitié. La plupart des nouveaux postes de gouvernement se sont détachés du département de l'intérieur. Quant aux deux derniers venus, si les colonies ont été instituées par l'article 1^{er} de la loi du 20 mars 1894, c'est par contre un décret du 25 octobre 1906 qui a créé le travail : on admet que le nombre des ministères est réglé par décret du chef de l'Etat, « sauf contrôle du Parlement qui peut s'exercer par voie budgétaire » (1).

Entre les ministères il est une hiérarchie honorifique, qui résulte surtout de la coutume ; elle est implicitement confirmée par le décret du 16 juin 1907, art. 1, n° 22. Le premier rang appartient toujours au ministère détenu par le président du Conseil.

Sans avoir une autorité légale sur ses collègues, celui-ci est cependant leur chef au point de vue politique. Il les a choisis, il garde sur eux un droit de contrôle. Il est chargé d'assurer l'unité de l'action gouvernementale. Il parle au nom du cabinet, dont il engage devant les Chambres la responsabilité collective. La fonction « ne doit être assumée que par un homme exceptionnellement énergique, au large coup d'œil, et assez au courant des attributions des divers départements ministériels pour pouvoir en assurer la surveillance et la coordination » (2).

(1) HAURIU : *Précis de Droit administratif*, 1921, p. 190.

(2) JOSEPH BARTHÉLEMY : *La compétence dans la démocratie*, p. 208.

Il choisit son département, « soit d'après ses préférences personnelles, soit, plus souvent, d'après les circonstances politiques, intérieures ou extérieures » (3).

Il est suppléé, les cas échéant, par le ministre de la justice, qui porte officiellement le titre de vice-président du conseil des ministres.

Quant aux sous-secrétaires d'Etat, leur existence résulte, pour s'en tenir aux textes récents, de la loi du 24 avril 1872, des art. 8 et 11 de la loi du 30 novembre 1875 et de la loi du 26 décembre 1887. Les décrets du 14 juin 1914 ayant constitué le cabinet en fonctions au moment de la guerre, en ont nommé cinq : aux affaires étrangères, à l'intérieur, à la guerre, à la marine et aux beaux-arts. Les postes et télégraphes, pour le moment, sont rattachés au commerce et à l'industrie (4). Si le nombre de ces postes varie avec chaque ministère, leurs attributions sont également l'objet de fréquents changements.

Enfin, « le gouvernement parlementaire est avant la guerre essentiellement un gouvernement d'opinion. Le ministère est exclusivement pris dans la majorité politique du Parlement. Dans le pays et dans les Chambres, le ressort essentiel de la vie politique est la lutte des partis, tâchant de conquérir et de garder la majorité et par là le pouvoir » (5).

(3) FÉLIX MOREAU : *Précis élémentaire de Droit constitutionnel*, 1921, p. 374.

(4) Voir APPENDICE, annexe 1.

(5) DUGUIT : *Manuel de Droit constitutionnel*, 1918, p. 201.

PREMIÈRE PARTIE

LA GUERRE

CHAPITRE I

Le Ministère remanié d'Union sacrée

Le 3 août 1914, à 6 h. 45 du soir, M. de Schoen, ambassadeur d'Allemagne à Paris, remet à M. Viviani, président du conseil, ministre des affaires étrangères, une lettre dans laquelle il lui fait connaître que « l'Empire allemand se considère en état de guerre avec la France, du fait de cette dernière puissance ».

Aux termes de l'art. 9 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, « le Président de la République ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux Chambres » : un acte aussi grave que l'entreprise d'une guerre ne doit jamais pouvoir être fait sans l'assentiment exprès des représentants élus de la nation. Mais, par cette communication diplomatique, « le Gouvernement et le Parlement se trouvent ainsi en présence du fait accompli » (1).

C'est la guerre.

Le même jour, M. Viviani procède à un léger remaniement (2) (que le Président de la République aurait souhaité « plus large » (3)), et dont le résultat le plus important est que le président du Conseil est dorénavant sans portefeuille. Le fait est assez rare dans notre histoire constitutionnelle (4), et mérite qu'on s'y arrête un instant.

Le chef d'un cabinet peut, très parlementairement, n'accepter aucun portefeuille. Déchargé du souci d'une administration spéciale, et autorisé par ses collègues eux-mêmes à représenter leurs ministères respectifs et à en prendre la défense devant les Chambres, il peut donner une base plus large à la politique générale. Si on objecte que ses collègues ne sont plus alors que des subordonnés, on peut répondre que

(1) DUGUIT : *Manuel de Droit constitutionnel*, 1918, p. 528.

(2) *Journal Officiel* du 4, p. 7101.

(3) POINCARÉ : *Souvenirs*, t. IV, p. 510.

(4) M. de Richelieu, 20 février 1820; M. Dupont de l'Eure, 24 février 1848.

les Chambres sont là pour surveiller et contrôler cette augmentation de pouvoirs et d'influence, et qu'au surplus les titulaires des portefeuilles ne se laisseraient pas annihiler sans protestations (5). S'il est exact que l'étendue de la tâche du premier ministre — davantage encore en temps de guerre — suffit à légitimer cet état de choses, on peut noter que les présidents du Conseil français préfèrent concrétiser, en quelque sorte, leur pouvoir par la gestion d'un département ministériel : M. Viviani aura été le seul premier ministre sans portefeuille pendant la guerre (6).

Le 13 octobre 1915, dans les derniers jours du cabinet, il prend les affaires étrangères dont le titulaire est démissionnaire à la fois pour raisons de santé et pour désaccord avec ses collègues. Cette cessation de l'existence de la présidence du conseil sans portefeuille a uniquement lieu pour des raisons d'opportunité politique.

Le gouvernement français n'a pas attendu la visite de M. de Schoen pour mettre le pays en état de résister à l'agression. Le 1^{er} août, il lance l'ordre de mobilisation et, le lendemain, déclare l'état de siège en vertu des lois du 9 août 1849 et du 3 avril 1878, art. 2. Celui-ci, élaboré sous l'influence des souvenirs du Seize-Mai, prescrit qu'alors, si les Chambres sont absentes, elles se réunissent de plein droit deux jours après. Or un décret (7) les convoque. N'y a-t-il pas là plus qu'une question de pure forme?

Il y a une différence entre la réunion de plein droit et la convocation obligatoire. Elle est d'abord morale : entre la tradition monarchique et la tradition républicaine, la Constitution de 1875 a adopté la solution transactionnelle de la convocation en principe par le chef de l'Etat, avec l'exception particulièrement importante de la session ordinaire. Elle est ensuite doctrinale : la réunion de plein droit est incontestablement plus respectueuse de la souveraineté de la représentation nationale. Lors donc qu'elle peut se faire constitutionnellement, « il y a quelque « inélégance juridique » à lancer une convocation superflue qui semblerait indiquer que le Parlement s'assemble par la volonté du Président de la République, alors qu'en réalité il se réunit en vertu de son propre droit » (8).

La question n'est pas dénuée d'importance pratique. Lorsqu'une situation exceptionnelle provoque la réunion de plein droit d'un Parlement, c'est à lui seul de juger si la situation s'est assez modifiée pour motiver sa séparation. L'art. 8 de la loi du 3 avril 1878 porte que,

(5) Cf. HERVIEU : *Les ministres, leur rôle et leurs attributions*, 1893, p. 199.

(6) On peut citer depuis M. Poincaré (11 novembre 1928), mais il semble que ç'ait été pour raisons de santé.

(7) Du 2 août 1914. *J. O.* du 3, p. 7077.

(8) *Revue du Droit public*, 1915 : *Le droit public en temps de guerre*, par M. JOSEPH BARTHÉLEMY, p. 143.

« dès qu'elles sont réunies, les Chambres maintiennent ou lèvent l'état de siège ». Mais rien n'indique qu'elles *ne* se réunissent *que* dans ce but. C'est cependant par cette fausse conception que le Gouvernement s'est passé du Parlement pendant toute la fin de 1914, soit cinq mois.

Une autre observation peut être faite sur ce décret du 2 août déclarant l'état de siège : il a donné à l'expression de « péril imminent » de la loi de 1878 la portée la plus large qu'il était possible de lui attribuer : le rapport du ministre de la guerre justifie la mesure par l'éventualité d'événements qui peuvent surgir, la nécessité de maintenir l'ordre au cours de la mobilisation. Le péril n'était pas « imminent », il était éventuel, tout au plus probable. De plus, dans l'esprit de la loi de 1878, l'état de siège doit être limité dans l'espace. Or si le décret désigne les territoires qui y seront soumis, il y comprend la France continentale et l'Algérie : la lettre de la loi est respectée, mais l'esprit l'en est-il ?

Le décret est cependant ratifié par les Chambres le 4 août, en même temps que votées plusieurs lois de circonstance (9) portant prorogation des échéances, augmentation de la faculté d'émission de la Banque, modification de la loi du 14 décembre 1879 (10) sur les crédits supplémentaires et extraordinaires, etc. : on est dans la ferveur de l'« Union sacrée », et « le gouvernement croit que la guerre sera courte, et que, pendant sa durée, le Parlement ne se réunira que tout à fait exceptionnellement et pour très peu de temps » (11).

Les deux Chambres se séparent aussitôt, spontanément, laissant à leurs présidents le soin de les convoquer. Indiquons tout de suite qu'un décret du 3 septembre 1914 (12), daté de Bordeaux, prononce la clôture de la session extraordinaire et ne convoque les Chambres à nouveau que pour le 22 décembre 1914. Dès le 23, cette session est à son tour close après le vote des crédits nécessaires. Conformément à l'art. 1^{er} de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, les Chambres se réunissent de plein droit en session ordinaire le 12 janvier 1915. Le gouvernement fait alors savoir officieusement par la voie de la presse que, pendant la durée des hostilités, il n'utilisera pas de son droit constitutionnel de clore la session parlementaire : de fait, les Chambres siégeront, pour ainsi dire en permanence, pendant toute la durée de la guerre « par réaction contre le régime antérieur » (13). On critique

(9) Promulguées le 5 août, *J. O.* du 6, p. 7126 et ss.

(10) La précipitation est telle que le texte voté par le Sénat n'est pas le même que celui adopté par la Chambre des députés. Cf. JÈZE : *Une loi inexistante*, Revue du Droit public, 1915, p. 576.

(11) DUGUIT, *op. cit.*, p. 496.

(12) Les scrupules de M. Dubost, président du Sénat, n'y sont pas étrangers. Cf. POINCARÉ, *op. cit.*, t. V, p. 216.

(13) Cf. ESMEIN ET NÉZARD : *Éléments de Droit constitutionnel français et comparé*, t. II, 1928, p. 178.

vivement le Gouvernement pour cette méfiance du Parlement.

Pendant cinq mois, celui-ci, en effet, s'armant des pouvoirs que les lois du 5 août 1914 lui ont conférés, exerce une action en quelque sorte dictatoriale qu'il y a maintenant lieu d'envisager ici.

Dès le 10 août, un décret déclare en état de guerre, une partie du territoire de la métropole, et un autre (14) du 3 septembre la totalité, pour obtenir l'application des art. 69 et 156 du Code de justice militaire : par l'art. 69, les règles de compétence établies pour les conseils de guerre aux armées sont observées dans les circonscriptions territoriales en état de guerre (15); le second simplifie et accélère la procédure répressive et permet notamment que l'accusé soit traduit devant le conseil directement et sans instruction préalable. L'interprétation extensive ainsi donnée à ces textes est bien favorable à la répression pour en conclure que le chef de l'Etat peut déclarer « en état de guerre » des régions qui n'y sont pas.

Au point de vue de l'opportunité de cette déclaration, le gouvernement de la République, au moment de la guerre de 1914, se montre ainsi beaucoup plus énergique que le gouvernement impérial dans des circonstances analogues, quarante-quatre ans auparavant : le gouvernement républicain, se sentant soutenu par l'unanimité de l'opinion publique, peut hardiment aller de l'avant (16).

Cette approbation ne fait d'ailleurs que se renforcer : tenant compte de la situation nouvelle créée par l'invasion, il apparaît au chef du cabinet que les bases du gouvernement doivent être élargies; le 26 août 1914, « entrent dans le cabinet des hommes appartenant à des partis qui se sont souvent combattus » (17). M. Viviani demeure président du Conseil sans portefeuille. Les douze départements ministériels d'avant-guerre restent inchangés; mais un poste nouveau, celui de ministre d'Etat (18) est institué pour permettre, en plus du portefeuille des travaux publics, la représentation du parti socialiste unifié dans le ministère (19).

Sur les cinq sous-secrétariats d'Etat du 14 juin, trois (affaires étrangères, intérieur, beaux-arts) sont pourvus le lendemain des mêmes titulaires; un quatrième (marine marchande) sera ressuscité le 13 mars 1915; seul, chose curieuse, le sous-secrétariat d'Etat à la

(14) Cf. le rapport du ministre et le texte du décret au *J. O.* du 4, p. 7875.

(15) Il en résulte que relèvent du conseil de guerre tous les civils prévenus d'espionnage, trahison, embauchage pour l'ennemi, vol de blessés, pillage, destruction, dévastation d'édifices.

(16) « ... Le régime de l'état de siège qui est appliqué à la France entière ne ménage guère ni les gens, ni les choses. » POINCARÉ, *op. cit.*, t. V, p. 242.

(17) DUGUIT, *op. cit.*, p. 202.

(18) En raison de l'ampleur apportée à cette époque à la création de ces postes, nous ne nous étendons sur la question qu'à propos du ministère du 29 octobre 1915.

(19) Voir APPENDICE, annexe 2.

guerre est supprimé pendant neuf mois. Mais, en revanche, lorsqu'il revient à l'existence, c'est à quatre reprises : le 18 mai 1915, avec le sous-secrétariat d'Etat à l'artillerie et aux équipages militaires (20), le 1^{er} juillet, au ravitaillement militaire et à l'intendance, le même jour, au service de santé militaire, et le 14 septembre, à l'aéronautique militaire.

Il y a lieu de diviser, dès la création de ces sous-secrétariats d'Etat, dont le nombre devait tant s'accroître pendant la guerre, leurs titulaires en deux catégories :

Les uns, simples fonctionnaires techniques, sans caractère politique, et n'ayant pas entrée au Conseil, ne pouvant mettre en jeu que la responsabilité politique de leur ministre.

Les autres, au contraire, ayant reçu un véritable caractère parlementaire, assistant aux délibérations du cabinet et prenant la parole devant les Chambres au nom du gouvernement.

A leur sujet, un décret du 16 août 1914 décide que, pendant la guerre, les attributions des sous-secrétaires d'Etat seront fixées par des décisions spéciales, impliquant qu'elles seront prises par arrêté ministériel : décret inconstitutionnel, puisque le président de la République seul possède le pouvoir réglementaire et ne peut le déléguer aux ministres (21).

Ajoutons enfin, comme la suite le démontrera, que certains sous-secrétaires d'Etat de la première catégorie ont été des techniciens non parlementaires, ainsi directement associés, avec plus d'autorité, à la direction des services capitaux pour la défense nationale.

Celle-ci a été, en 1913, en raison de la situation diplomatique, l'objet des plus vives préoccupations gouvernementales. En particulier, deux décrets ont réglé les rapports entre le gouvernement et le commandement en cas de conflit. Ces décrets sont strictement conformes à l'article 3, § 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, attribuant au président de la République le pouvoir de disposer de la force armée. Il semble qu'il aient réussi à concilier deux intérêts opposés : d'une part la défiance expérimentale de la démocratie vis-à-vis d'un officier général, au profit duquel le Parlement ne pourra voir le Gouvernement se dessaisir de ses prérogatives; d'autre part, la sécurité du pays exigeant au profit de l'autorité militaire une très grande liberté d'action dans l'exécution des opérations et même dans la préparation à l'arrière des moyens techniques de réalisation.

(20) Ce précédent ne passa d'ailleurs pas, en raison de la personnalité du titulaire, sans difficultés, et parce que socialiste, et par les socialistes. Cf. POINCARÉ, *op. cit.*, t. VI, pp. 207, 211, 213, 220.

(21) Il n'y a que deux applications de ce décret : arrêtés du 17 août étendant les attributions du sous-secrétaire d'Etat à l'intérieur et du 20 restreignant les siennes à celui de la marine marchande.

L'article 1^{er} du décret du 28 octobre 1913 sur la conduite des grandes unités porte : « Le gouvernement, qui assume la charge des intérêts vitaux du pays, a seul qualité pour fixer le but politique de la guerre. Si la lutte s'étend à plusieurs frontières, il désigne l'adversaire principal contre lequel doit être dirigée la plus grande partie des forces nationales. Il répartit en conséquence les moyens d'action et les secours de toute nature et les met à la disposition des généraux chargés du commandement en chef sur les divers théâtres d'opérations. » Le décret du 1^{er} décembre 1913 portant règlement du service des armées en campagne est conçu dans le même esprit. Comment sont appliquées ces dispositions du temps de paix ?

Dans la période critique (25 juillet-3 août) qui précède la déclaration de guerre, « le gouvernement décide, pour des raisons diplomatiques (22), que les troupes françaises, même la cavalerie, se tiendront à une certaine distance en arrière de la ligne-frontière » (23).

Dans l'intervalle, le 1^{er} août, sur les vives instances du vice-président du Conseil supérieur de guerre (24), appelé à commander le groupe principal d'armées, général Joffre (25), l'ordre de mobilisation est signé.

Dès les premières batailles, il s'avère que le gouvernement a tendance à se maintenir plus en deçà qu'au delà de ses pouvoirs (26). Il devient également visible que l'état-major a tendance à se croire uniquement responsable vis-à-vis du président de la République (27), auquel le général Joffre écrit par-dessus la tête du ministre de la guerre (28). D'août à octobre, le grand quartier général tient le gouvernement dans l'ignorance des événements de guerre (29). Le président de la République en est le premier frappé (30).

Deux autres faits contribuent à la continuation de cet état de choses : le départ du gouvernement pour Bordeaux, et l'attitude du ministre

(22) « Rien ne prouva mieux nos intentions pacifiques. » M. Messimy, cité par RAYMOND RECOULY : *Les heures tragiques d'avant-guerre*, p. 77.

(23) DUGURR, *op. cit.*, p. 490.

(24) Institué par le D. 6 mai 1890.

(25) Celui-ci menace de donner sa démission. POINCARÉ, *op. cit.*, t. IV, p. 479.

(26) « Cette carence involontaire [l'état-major français jugeait impossible de rien tenter pour la défense de Liège] nous plonge, Viviani, Messimy et moi, dans un profond désespoir, mais nous ne nous croyons pas autorisés à peser sur le commandement dans une question d'ordre strictement militaire... » POINCARÉ, *op. cit.*, t. V, p. 12. N'y a-t-il pas là autre chose et plus qu'« une question d'ordre strictement militaire » ?

(27) Par une interprétation exagérément littérale de l'art. 3, § 3, L. constitutionnelle 25 février 1875 ?

(28) Cf. POINCARÉ, *op. cit.*, t. V, p. 46.

(29) Cf. POINCARÉ, *op. cit.*, t. V, pp. 83, 84, 123, 137, 142, 146, 163, 165, 311, 340, 383, 388.

(30) POINCARÉ, *op. cit.*, t. V, p. 169 : « Il y a quelque chose qui fonctionne mal dans les rapports du commandement militaire et du gouvernement civil. » P. 186 : « Puisse-t-il [Millerand] établir entre le gouvernement et le commandement une liaison plus étroite et plus régulière. »

de la guerre (31). Le régime de 1913 tend donc à se modifier au profit du commandement. Au reste, le caractère du général en chef (32), y est également pour quelque chose; il tend à empiéter nettement sur les attributions du gouvernement par ses initiatives et son indépendance (33). Dans aucun des autres pays de la coalition, Angleterre, Belgique, Russie, Italie, il ne semble non plus que les rapports aient été suffisamment définis entre le commandement et le pouvoir civil.

Celui-ci se met en devoir de faire entériner par les Chambres trente-quatre décrets par une loi ratificative (34) du 30 mars 1915, avec effet rétroactif.

Ces décrets, pris en général au début de la guerre, portent suspension, abrogation, modification des règles légales. « Ces règlements auraient parfaitement pu être votés comme lois pour le Parlement... Qu'on n'invoque pas les lenteurs de sa procédure : il a voté en une seule séance, sans discussion, une quinzaine de lois demandées par le gouvernement... Il a été, il est vrai, prorogé d'août à décembre 1914, ce qui était nettement contraire à l'esprit de la Constitution, et c'est surtout dans les circonstances tragiques traversées par le pays, que le contrôle parlementaire pouvait être nécessaire... En tout cas, la pratique inconstitutionnelle des décrets-lois a normalement continué, même pendant les sessions des Chambres » (35).

On ne peut qu'énumérer brièvement les conséquences de cet état de choses : diminution des libertés publiques et de leurs garanties contre l'exécutif (augmentation et renforcement de la discipline des

(31) « Viviani, Ribot, Sembat l'accusent [Millerand]... d'accepter de trop bon gré l'indépendance de l'état-major vis-à-vis du pouvoir civil. » POINCARÉ, *op. cit.*, t. V, p. 532.

(32) « Le général en chef [Joffre], par nature, ne s'effrayait d'aucune responsabilité, si considérable fût-elle... Il approuvait les rapports sur les mesures à prendre tant militaires qu'économiques et financières. » JEAN DE PIERREFEU, *G. Q. G., secteur 1*, t. I, pp. 186-187.

(33) POINCARÉ, *op. cit.*, t. VI, p. 79 : « Ribot trouve que le gouvernement abdique trop de ses prérogatives. » P. 124 : « Joffre nous présente son ultimatum avec une telle fermeté, avec un sentiment si vif de sa pleine indépendance envers le pouvoir civil... » P. 142 : « Millerand lui [à Joffre] a rappelé qu'il n'était pas généralissime de toutes les armées françaises, mais seulement commandant en chef des armées du Nord-Est, que le gouvernement était maître de répartir les troupes entre les différents fronts. » P. 239 : « M. Boudenoot, vice-président de la Commission de l'armée du Sénat : « On lui reproche [à Joffre] de ne pas accepter d'être subordonné au gouvernement. » P. 348 : « Pendant le Conseil, Millerand reçoit une longue lettre, signée de Joffre... remplie de considérations diplomatiques. » Cf. également, t. VII, pp. 37, 111, 119, 136; t. VIII, p. 250.

(34) Cf. le rapport de M. Doumer au Sénat, sur le projet de loi du 14 janvier 1915, au J. O., Doc. parl., Sénat, 1915, annexe 3, pp. 1-2 : « Il n'est pas besoin de faire remarquer combien cette théorie [du gouvernement, de ne pas observer les formes légales dans les circonstances exceptionnelles traversées en 1914] est dangereuse. Admise, elle ouvrirait la porte au plus complet arbitraire et pourrait conduire un gouvernement peu scrupuleux à se mettre au-dessus des lois... Les décrets sont illégaux; si votre sanction venait donner force de loi à leurs dispositions, ils conserveraient ce caractère d'illégalité et pourraient être annulés pour excès de pouvoir avec toutes les conséquences de droit qu'une telle annulation entraîne. »

(35) ESMEIN ET NÉZARD, *op. cit.*, t. II, 1923, p. 104.

citoyens et des fonctionnaires sous les ordres du gouvernement, atteintes à la liberté du commerce), accroissement de l'autorité gouvernementale par l'affaiblissement du contrôle exercé sur elle par l'opinion publique (surveillance des manifestations de la pensée : parole, spectacle, image, presse) (36). Ce régime de quasi-dictature ne fera que s'amplifier jusqu'à la fin du conflit.

(36) L'institution de la censure militaire répond à une réelle utilité : c'est par les journaux français (*Le Public* du 23 au soir, *Le Temps* du 24 au soir) que l'état-major allemand connut, au mois d'août 1870, le mouvement de Mac-Mahon sur Metz et prit immédiatement les dispositions nécessaires pour le faire échouer.

CHAPITRE II

L'extension décisive d'Octobre 1915

Depuis plusieurs mois, on sent le besoin d'un renouvellement. Divers projets se sont fait jour : le président de la République a, un moment, l'idée d'être son propre président du Conseil (1). Certains parlementaires (dont M. Georges Leygues, lequel, cinq ans plus tard, devenu chef du cabinet, par un curieux rapprochement, sera accusé de n'être à cette fonction que l'« employé » du président de la République; celui-ci venant de lui céder sa place en lui laissant tous ses collaborateurs (2)), lui font conseiller « de cumuler les fonctions de président de la République et de chef du gouvernement » (3).

En tout cas, un sentiment général domine : le ministère a besoin d'être élargi, et par rapport aux hommes, et par rapport aux partis. Le président du Conseil (4), de nombreux parlementaires (5), le ministre des finances (6), le président de la République (7) enfin, tous le partagent. Dès lors, la retraite du ministre des affaires étrangères, pour qui l'intervention bulgare est un échec personnel, constitue un motif tout trouvé de retraite pour le cabinet.

Le ministère Briand, constitué le 29 octobre 1915, comprend vingt-quatre membres. C'est un chiffre qui, à l'époque, parut inusité. A vrai dire, la composition des postes gouvernementaux ne diffère guère de celle du précédent cabinet : les ministères sont identiquement les mêmes (8), les quatre sous-secrétaires d'Etat à la guerre sont maintenus, ainsi que les beaux-arts et la marine marchande; par contre, sont supprimés ceux aux affaires étrangères et à l'intérieur. Enfin, un non-parlementaire, l'ambassadeur de France à Berlin en 1914, prend place dans le gouvernement comme secrétaire général des affaires étrangères; sont dans le même cas un général et un contre-amiral

(1) Cf. *J. O.*, Déb. parl., Ch. des dép., séance du 30 juillet 1926, p. 7064, sur les décrets-lois.

(2) Cf. *La présidence de la République française*, par G. J., *Revue du Droit public*, 1920, p. 585.

(3) POINCARÉ, *op. cit.*, t. VII, p. 176. — Cf. également t. VIII, p. 81.

(4) POINCARÉ, *op. cit.*, t. VI, p. 229.

(5) *Ibid.*, p. 244.

(6) *Ibid.*, p. 273.

(7) T. VII, *eodem loco*, p. 177.

(8) Cependant, le D. 13 novembre 1915 crée au ministère de l'instruction publique et des beaux-arts, pour la durée de la guerre, une direction des inventions intéressant la défense nationale, dont le titre prend place après celui du ministère. (D. 15 nov. 1915).

nommés à la guerre et à la marine. C'est la première apparition des techniciens étrangers au Parlement dans les cabinets de guerre. Mais les deux principales nouveautés sont ailleurs.

D'une part, on a voulu faire du nouveau ministère « le grand Conseil de la République » ; c'est visiblement à cette préoccupation que répond l'augmentation du nombre des ministres sans portefeuille, celui du précédent cabinet se voyant adjoindre quatre collègues (trois anciens présidents du Conseil et un représentant de la droite) ; « pour eux on ressuscite, nous ne savons pour quelle raison, la vieille expression de ministres d'Etat » (9). Celle-ci a un siècle d'existence, en négligeant les membres du Conseil du roi qu'elle désignait sous l'ancien régime : on la trouve dans l'Ordonnance du 29 juin 1814, art. 6 et 7, dans l'Acte additionnel, art. 18, dans les Ordonnances du 19 septembre 1815, art. 5, du 19 avril 1817, art. 1, du 26 août 1821, du 28 août 1830, du 23 décembre 1842, les décrets du 22 janvier 1852, du 23 juin 1863 : autant de dispositions nombreuses, autant d'attributions diverses. En réalité, dans le cabinet du 29 octobre 1915, ce sont des hommes politiques, que leur âge écarte des fonctions actives, et qui, appartenant aux différentes fractions politiques, sont nommés comme « conseillers permanents », pour donner à toutes les opinions politiques une représentation dans le ministère (10). Disons tout de suite que, au sujet des crédits les concernant, un débat s'engage à la Chambre, le 3 décembre 1915 (11) : la légalité de ces nominations est contestée par un interpellateur défendant la dignité du Parlement. Le président du Conseil emporte le vote, en faisant remarquer que les crédits demandés sont la conséquence logique du vote quasi-unanime de confiance émis à l'égard du ministère. La création n'est d'ailleurs pas inconstitutionnelle : a) ce sont, sous un autre nom, des ministres sans portefeuille ; b) à l'époque, la composition du ministère pouvait toujours être déterminée par décret. Deux changements se produisent dans le cabinet : le 7 février 1916, le sous-secrétaire d'Etat à l'aviation démissionne à la suite d'une séance fort orageuse de la commission sénatoriale de l'armée (12) ; le ministre de la guerre reprend la haute direction du service avec un directeur technique ; le 16 mars, le ministre lui-même est remplacé par un autre général, pour des raisons que nous retrouverons.

D'autre part, les relations entre le gouvernement et le commandement entrent dans une phase nouvelle. Au moment même de sa for-

(9) DUGUIT, *op. cit.*, p. 535.

(10) Voir APPENDICE, ANNEXE 3.

(11) *J. O.* du 4, Ch. dép., déb. parl., pp. 1999-2002. Intervention Jobert.

(12) « Dans cette lettre [de démission], Besnard déclare qu'on veut lui faire prendre des responsabilités qui ne lui appartiennent pas. » POINCARÉ, *op. cit.*, t. VIII, p. 60. Cf. plus loin l'évocation de son cas lors de la proposition de résolution Abel Ferry.

mation, le gouvernement communique aux journaux une note d'une teneur inattendue : « Le général en chef emploie comme il l'entend toutes les forces placées sous son commandement, sans s'inquiéter de la politique de guerre; il n'a qu'un but, lui, chef militaire, qui est la destruction de l'armée adverse... Il arrête seul les manœuvres pour combiner les forces de la bataille décisive. Dans la zone des armées, le commandant en chef reste maître absolu. Il est responsable vis-à-vis du gouvernement, sans que celui-ci puisse substituer sa pensée à la sienne dans le choix des moyens employés en vue de détruire l'armée ennemie... Le ministre de la guerre a sa voix dans le Conseil qui délibère [sur son remplacement], mais au même titre que tout autre ministre... » Les termes de ce communiqué sont assez explicites : le gouvernement abdique ses droits constitutionnels de disposition de la force armée entre les mains du généralissime et donne à celui-ci le pouvoir à lui réservé par le décret du 28 octobre 1913, « de désigner... l'adversaire principal contre lequel doit être dirigé la plus grande partie des forces nationales » : c'est le généralissime qui reçoit le droit de faire cette répartition. Ce dernier, fort « de la durée de la guerre et de l'impatience du pays » (13), déclare le 25 novembre au président de la République et au président du Conseil, qu'« il lui semble indispensable d'avoir la direction générale de la guerre, aussi bien en Orient que sur notre front » (14). Le 2 décembre 1915 (15), deux décrets lui donnent satisfaction : l'expérience des faits actuels, indique le rapport du ministre, prouve que l'unité de direction indispensable à la conduite de la guerre ne peut être assurée que par la présence, à la tête de toutes nos armées, d'un seul chef. Le premier donne le commandement des forces nationales à un général de division, qui prend le titre de commandant en chef des armées françaises. Le second nomme le général Joffre à l'emploi : tout en continuant à commander personnellement les armées du Nord-Est, il est désormais responsable des opérations de Salonique. Le G.Q.G. devient alors un véritable ministère, à l'organisation calquée sur celle du département de la guerre et à la compétence territorialement plus restreinte (puisque sur un tiers du territoire), mais administrativement plus étendue (à cause de l'état de siège).

Une pareille situation amène deux séries de reproches à l'égard du G.Q.G. :

« 1° Empiètements du commandement militaire sur le rôle du ministre de la guerre.

(13) ESMEIN ET NÉZARD, *op. cit.*, t. II, 1928, p. 160.

(14) POINCARÉ, *op. cit.*, t. VII, p. 279. Cf. également pp. 258, 269.

(15) J. O. du 3, p. 8786.

2° Conception exagérée de l'autonomie du commandement » (16).

Devant cette tentative de « syndicalisme militaire », la réaction du Parlement ne peut manquer de se produire.

Le 18 février 1916, M. Abel Ferry dépose sur le bureau de la Chambre le rapport sur sa proposition de résolution « invitant le gouvernement à exercer son droit de contrôle sur l'ensemble des forces nationales mobilisées, c'est-à-dire sur la zone des armées aussi bien que sur la zone de l'intérieur ». Il verse au débat les difficultés du ministre de la guerre pour obtenir l'envoi d'ouvriers dans les usines de munitions, une lettre du sous-secrétaire d'Etat à l'intendance du 20 janvier 1916 indiquant que le G.Q.G. lui a refusé l'autorisation d'une étude sur place, et enfin la démission du sous-secrétaire d'Etat à l'aviation, officiellement motivée par les résistances rencontrées de la part de ses subordonnés militaires. La motion est repoussée, après que le président du Conseil a précisé que « le gouvernement a la direction politique de la guerre et le contrôle des opérations militaires » (17). Quelques jours plus tard, le 7 mars, le ministre de la guerre lit en Conseil une note secrète, où il signale les empiètements du G.Q.G. et pose en principe que la conduite politique de la guerre, la coordination des efforts financier, diplomatique, économique et militaire doivent être délibérés dans les conseils du gouvernement. En désaccord avec ses collègues, et malade, il démissionne quelques jours plus tard.

Dans les deux comités secrets de 1916, la tendance grandit pour modifier cette situation. Le premier se clôt, le 22 juin, par un ordre du jour où la Chambre, « tout en s'abstenant strictement d'intervenir dans la direction des opérations militaires », demande l'institution d'une délégation directe aux armées; à la suite du second, le 7 décembre, elle réclame la simplification de l'organisme militaire, la suppression de la dualité d'attributions de la guerre et du G.Q.G. et approuve la résolution du gouvernement de concentrer sous une direction restreinte la conduite générale de la guerre.

Le président du Conseil estime alors que le cabinet doit être modifié dans ce double but d'une action ministérielle plus efficace et d'une réorganisation du commandement. Il reste au pouvoir sur les instances du président de la République.

Le 12 décembre, la nouvelle combinaison est sur pied, se caractérisant par une redistribution des départements et la création d'un nouveau ministère. Les douze postes d'avant-guerre sont réduits à neuf

(16) Revue du Droit public, 1916, p. 582, *Le droit public en temps de guerre*, par J. BARTHÉLEMY.

(17) *J. O.* du 19, Ch. dép., déb. parl., p. 320. — « J'insiste auprès de Briand pour qu'il se montre très ferme et repousse énergiquement l'immixtion de la Chambre dans les opérations militaires. » POINCARÉ, *op. cit.*, t. VIII, p. 67.

par la réunion de la justice à l'instruction publique, de l'agriculture et du travail au commerce. Les transports et le ravitaillement sont adjoints aux travaux publics. L'ancien sous-secrétariat d'Etat à l'artillerie est transformé en ministère de l'armement et des fabrications de guerre. Quant aux postes de ministres d'Etat, ils sont supprimés. Le cabinet est complété par dix sous-secrétaires d'Etat, sensiblement à raison d'un par ministère : affaires étrangères (coordination des divers services publics qui assurent la restriction du commerce et des approvisionnements de l'ennemi), beaux-arts, finances, administration générale de la guerre, service de santé militaire, marine marchande, transports, travail, inventions de guerre, fabrications de guerre (18).

En même temps, au sein du cabinet — imitation du « War Council » que Lloyd George vient d'instituer dans son cabinet du 10 décembre (19) — est créé le Comité de guerre, bien qu'aucun décret ne le décide expressément. Sans aucune existence légale et ne pouvant prendre aucune décision ayant force juridique, il est chargé d'assurer la conduite générale de la guerre. Il se réunit sous la présidence du président de la République et ne comprend que les ministres dont le département intéresse directement la défense nationale : affaires étrangères (dont le titulaire est président du Conseil), finances, guerre, marine, armements; le généralissime y siège comme conseiller technique. Mais la situation de ce dernier va changer du tout au tout.

En exécution de l'ordre du jour du 7 décembre, un décret du 13 décembre 1916 est ainsi conçu : « Le général Joffre, commandant en chef des armées françaises, remplit auprès du gouvernement le rôle de conseiller technique en ce qui concerne la direction de la guerre. » Un deuxième décret du même jour précise le retour à l'état de choses antérieur au décret du 2 décembre 1915 : « Les commandants en chef des armées du Nord-Est (général Nivelle) et de l'armée d'Orient (général Sarrail) exercent, chacun en ce qui le concerne, la direction des opérations dans les conditions prévues aux décrets des 28 octobre 1913 et 2 décembre 1913. » Il continue donc d'y avoir un « commandant en chef des armées françaises », et c'est lui qui signe la lettre de service appelant le général Nivelle au commandement du Nord-Est. « Ainsi le gouvernement s'est dépouillé, a abdiqué au profit

(18) Voir APPENDICE, annexe 4.

(19) « Les événements militaires imprimèrent l'opinion qu'il était nécessaire d'introduire dans le ministère une volonté plus suivie... La crise se produisit au commencement de décembre [1916]... Le gouvernement en Angleterre se composait alors du cabinet, comprenant les ministres en plein exercice, vrais conseillers du roi, et du ministère, dont tous les membres n'avaient pas accès au Conseil. M. Lloyd George voulut instituer une nouvelle concentration. Avec un premier centre plus vaste, le ministère, comprenant les sous-secrétaires d'Etat, un second plus étroit, composé des ministres seuls, et un autre encore plus restreint, le cabinet intérieur, le Comité de guerre, les Cinq. » *Annuaire de législation étrangère, 1917-1918*, p. 3, Grande-Bretagne, notice générale des lois publiées en 1916, par P. Baillières.)

du pouvoir militaire » (20), puisque l'importante désignation du chef suprême des troupes en campagne sur le territoire français devrait normalement être accomplie par un ministre responsable de la défense nationale devant le Parlement. Il y a quelque chose d'évidemment illogique dans cette situation d'un commandant en chef invité à ne plus commander et réduit au rôle de conseiller.

La contradiction ne dure que treize jours; elle est résolue le 26 décembre 1916 : si le général Joffre est nommé maréchal, par contre sont rapportés les décrets des 2 décembre 1915 (le nommant commandant en chef) et 13 décembre 1916 (lui confiant les fonctions de conseiller technique du gouvernement). Un communiqué précise la réforme et indique sa portée : « L'armée d'Orient dépend directement du ministre de la guerre, et les services qui en étaient chargés au G.Q.G. sont rattachés à l'état-major de l'armée, au ministère de la guerre. » Le G.Q.G. revient exclusivement à son rôle militaire (21). La déclaration ministérielle du 21 mars 1917 (22), par la suite, rappellera et confirmera la nouvelle organisation qui subsistera définitivement.

Enfin, « l'institution, en 1918, de l'unité de commandement des armées alliées ne sera aussi appliquée qu'à la direction technique et stratégique des opérations militaires » (23).

Ces deux mesures : création du Comité de guerre, retraite du généralissime, vont voir leur importance diminuée par celle d'un dessein du gouvernement, que le président du Conseil annonce ainsi, dans la séance de la Chambre du 13 décembre : « Le gouvernement vous demandera de lui donner les pouvoirs nécessaires pour régler d'urgence et par décret toutes les questions qui concernent la défense nationale... dans son intérêt supérieur, des possibilités de réquisition civile pour les hommes et pour les choses, toutes les questions... que les lois sont trop lentes à régler... » Dans son esprit le Comité de guerre, siégeant pour ainsi dire en permanence, aurait tous les pouvoirs de décision prompt. Et le surlendemain 15 (24), avec un exposé des motifs extrêmement bref, sans parler du président de la République (alors

(20) JOSEPH BARTHÉLEMY : *Le droit public en temps de guerre*. Revue du Droit public 1917, p. 147.

(21) Note officielle communiquée aux journaux du 25 décembre 1916 : « Il a été décidé que toutes les questions concernant la préparation et l'entretien de la guerre seraient instruites et rapportées sous la direction du ministre de la guerre, qui est chargé de notifier aux ministres intéressés et aux généraux en chef les décisions prises et d'assurer la coordination nécessaire à leur exécution » : le ministre de la Guerre devient — ou redevient — le chef effectif de l'armée.

(22) « Au gouvernement la direction politique de la guerre, l'organisation et l'entretien des armées, les relations avec les gouvernements alliés pour assurer l'action combinée des forces combattantes; mais au chef choisi par lui liberté complète pour la conception stratégique, la préparation et la conduite des opérations. »

(23) ESMEIN ET NÉZARD, *op. cit.*, t. II, 1928, p. 162.

(24) Cf. J. O. du 16. Ch. dép., déb. parl., p. 3685. — Voir J. O., Doc. parl., Ch. des dép., 1916, annexe n° 2783, p. 1785.

que les mesures prévues ne peuvent cependant faire l'objet que de décrets), est déposé un projet de loi aux termes duquel « jusqu'à la cessation des hostilités, le gouvernement est autorisé à prendre par des décrets rendus en Conseil des ministres toutes mesures qui, par addition ou dérogation aux lois en vigueur, seront commandées par les nécessités de la défense nationale, notamment (25) en ce qui concerne les productions agricoles et industrielles, l'outillage des ports, le ravitaillement, l'hygiène et la santé publique, le recrutement de la main-d'œuvre, la vente et la répartition des denrées et produits, la consommation... Il pourra être appliqué des pénalités à fixer dans les limites qui ne dépasseront pas six mois d'emprisonnement et 10.000 francs d'amende ». « Ce projet, inspiré plus encore de la loi italienne des pleins pouvoirs du 20 mai 1915 que du « Defence of the Realm act » anglais du 27 novembre 1914, soulève des protestations politiques assez vives » (26).

Le rapporteur (27), défavorable au projet, procède d'abord, en treize pages serrées, à un inventaire complet du travail parlementaire depuis le 1^{er} janvier 1915; il ajoute ensuite que la mesure projetée constituerait deux législations parallèles dont les conflits seraient insolubles (28). Enfin, il place la question sur le terrain politique : avec un tel texte se combinant avec les rigueurs de l'état de siège et celles de la censure, toutes les libertés se trouvent dans les mains du gouvernement, disposant des personnes et des biens. Au bout de deux mois de ce régime, ce serait le coup d'Etat ou la révolution. Aussi bien, on ne saurait nier l'action patriotique du Parlement : lorsqu'il a repris ses séances en janvier 1915, il a retrouvé les choses dans l'état le plus lamentable. Longtemps il s'est laissé accuser en silence, par patriotisme. Mais maintenant, ces choses sont de l'histoire : jusqu'en mars 1915, on a fabriqué 250 fusils (29). Après avoir évoqué la Convention, le rapport conclut au non-passage à la discussion des articles, tout en comptant sur la commission compétente pour proposer dans le plus bref délai une addition à l'article 24 du règlement en vue d'instituer une procédure d'extrême urgence (30). Le projet est retiré par le

(25) Dans une deuxième rédaction, la disparition de « notamment » transforma l'énumération énonciative en énumération limitative.

(26) ESMEIN ET NÉZARD, *op. cit.*, t. II, 1928, p. 109.

(27) M. Viollette. Rapport du 29 décembre 1916, *J. O.*, Ch. dép., 1916, doc. parl., annexe n° 2836, p. 1858.

(28) Non, car le Parlement conserve sa prééminence. Cf. CARRÉ DE MALBERG, *Théorie générale de l'Etat*, 1920, t. I, p. 605.

(29) Lettre du général Pédoya, président de la commission de l'armée, du 19 mars 1915, cité dans le rapport indiqué, p. 1876.

(30) Résolution du 17 janvier 1917 additive à l'art. 24 du règlement (*J. O.*, déb. parl., Ch. dép., 1917, p. 66) : sur la demande du gouvernement, le vote d'un projet de loi peut avoir lieu, en temps de guerre, dans des conditions particulières (discussion d'urgence, rapport verbal, etc.), permettant même l'adoption immédiate.

gouvernement, et jusqu'à la fin des hostilités seules des lois particulières, comme celle du 10 février 1918 (31), attribueront au président de la République une compétence limitée, dans le temps et dans son objet, à la réglementation de certaines opérations déterminées, et sous la réserve de soumettre le règlement à l'approbation du Parlement lors de sa plus prochaine réunion.

Cette tentative indispose le Parlement contre le gouvernement : le 14 mars 1917, à 9 h. 30 du soir, le comité secret, où ont été discutées les interpellations sur l'aviation militaire, vient de se terminer sans incident, lorsque le ministre de la guerre monte à la tribune et, sans cacher que ce débat lui paraît inopportun au moment où il vient de créer une organisation répondant aux desiderata du Parlement, émet la crainte de « fuites » (32). La majorité voit dans ces paroles une marque de défiance et décide de rouvrir le comité secret. A la reprise de la séance publique, le ministre n'est plus à son banc. La crise partielle ouverte par sa démission évolue en crise générale. Le président du Conseil démissionne le 17 mars.

Le 20 mars est constitué un ministère Ribot. Les douze départements ministériels existant avant la guerre sont rétablis. Le ministre des travaux publics s'adjoint les transports. Le ministère de l'armement et des fabrications de guerre est maintenu; comme pour ce dernier, c'est par la simple nomination du titulaire qu'est créé un ministère du ravitaillement général et des transports maritimes. Les sous-secretsaires d'Etat du précédent cabinet restent en fonctions. Un onzième sous-sécrétariat d'Etat est institué, ou plutôt ressuscité, celui de l'aéronautique militaire. Le Comité de guerre est maintenu; on décide que le ministre des colonies y siègera comme chef de l'armée coloniale. Puis y prendront place deux autres ministres, parce qu'anciens présidents du Conseil (Viviani, Bourgeois), le ministre de l'intérieur, parce que représentant un grand parti politique. Pour la première fois, le cabinet français comprend vingt-cinq membres (33).

Plusieurs changements se produisent dans le gouvernement : le ministère du ravitaillement général et des transports maritimes s'allège de ceux-ci, qui passent au ministère des travaux publics et des transports, auquel le ministère des finances abandonne ses attributions concernant les assurances maritimes (décret du 4 juillet 1917). Un autre décret du même jour change de titulaire le sous-sécrétariat d'Etat de la marine marchande, auquel on adjoint les transports

(31) Cf. chapitre suivant, *in medio*.

(32) *J. O.*, Ch. dép., déb. parl., 1916, p. 715 : « ... Vous admettrez que je ne vous suive pas sur le terrain technique... parce que, même en comité secret, je regarde, en pleine responsabilité, que ç'aurait été exposer la défense nationale à des risques... » Il lui est impossible de continuer.

(33) Voir APPENDICE, annexe 5.

maritimes. Le 2 août, le ministre de la marine donne sa démission (34); à son successeur est adjoint un sous-secrétaire d'Etat (décret du 10 août); le même jour, s'est également retiré le sous-secrétaire d'Etat au blocus, dont l'emploi est occupé le 17 par son collègue aux finances (poste supprimé); le ministre de l'intérieur, démissionnaire le 31 août, n'est pas remplacé, le ministère ayant démissionné peu après. Enfin, après la déclaration de guerre des Etats-Unis à l'Allemagne, un haut-commissaire est chargé d'assurer la coordination de toutes les missions techniques.

Au début de septembre, ces démissions successives ont affaibli le cabinet. Le président du Conseil renonce, le 7, à conserver la direction des affaires comme l'y invite le président de la République, l'union des partis s'étant trouvée rompue par suite du refus aux socialistes des passeports pour leur Congrès de Stockholm. Ceux-ci retirent leur collaboration au gouvernement, auquel, sauf pour deux éphémères commissariats dans le cabinet suivant, ils ne sont pas revenus jusqu'à ce jour.

Le 12 septembre 1917, le ministère Painlevé est constitué. Les départements restent les mêmes. Quatre ministres d'Etat sont nommés; un cinquième le sera au retour d'une mission en Amérique, le 27, ce qui portera à trente le nombre des membres du cabinet. Quant aux sous-secrétariats d'Etat, si le nombre en reste inchangé, leurs titres subissent quelques modifications. Ceux aux transports (titulaire nommé ministre des travaux publics tout en conservant la direction de ce service), au travail, à l'armement et aux fabrications de guerre (titulaire nommé au même ministère) disparaissent; par contre, sont créés ou ressuscités ceux à l'intérieur, aux finances, au commerce (35). Les quatre ministres d'Etat sont appelés au Comité de guerre (y siègent également avec voix consultative les chefs d'état-major général de la guerre et de la marine, général Foch et vice-amiral de Bon). « Il perd ainsi sa raison d'être » (36). Indiquons de suite, pour en terminer avec son histoire, que, dans le cabinet Clemenceau, désormais et jusqu'à la fin des hostilités, on reviendra à une saine conception des choses, puisque n'en feront plus partie, sous la présidence du président de la République, que le président du Conseil, ministre de la guerre, les ministres des affaires étrangères, de la marine, des finances, de l'armement et du blocus : sept personnes.

Le 19 octobre, à la suite d'une interpellation sur la politique générale cependant clôturée par un ordre du jour de confiance et jugeant néan-

(34) Il s'oppose, au nom de la discipline, à ce que la commission de la marine ait des pouvoirs d'enquête.

(35) Voir APPENDICE, annexe 6.

(36) ESMEIN ET NÉZARD, *op. cit.*, t. I, 1927, p. 300.

moins peu solide la situation du cabinet, le président du Conseil remet sa démission au chef de l'Etat, qui la refuse. Le ministère tout entier se retire et se reconstitue immédiatement avec les mêmes éléments. Seul, le ministre des affaires étrangères est éliminé, et remplacé par un ministre d'Etat (23 octobre).

Trois semaines plus tard, le cabinet est renversé (13 novembre); c'était le troisième ministère de l'année (alors que les deux suivantes s'écouleront sans crise ministérielle). L'un des interpellateurs parlant, semble-t-il, au nom du pays, déclare pour sa part qu'il ne croit pas que le gouvernement ait assez d'autorité « pour représenter la France des vivants et la France des morts ».

CHAPITRE III

L'extrême diversité des départements techniques

Président de la commission de l'armée, président de la commission des affaires extérieures du Sénat — rare cumul —, « pendant de longs mois, M. Clemenceau a été écarté du pouvoir. Il a fallu les circonstances tragiques de 1917 et un mouvement de l'opinion publique comme il s'en est produit très rarement en France pour forcer la main au président de la République et permettre à M. Clemenceau de devenir chef du gouvernement » (1).

Le ministère est formé le 16 novembre 1917. Les ministres d'Etat disparaissent définitivement. Le nombre des ministres à portefeuille est le même que dans le cabinet Painlevé, la répartition légèrement différente. Le ravitaillement fusionne avec l'agriculture (comme il en a déjà été des transports avec les travaux publics); par contre, le blocus de sous-secrétariat d'Etat devient ministère; on lui adjoint un vicissitudes. Le ministère est complété par dix sous-secrétaires d'Etat. Leurs attributions subissent de grands changements. Cinq disparaissent : l'administration générale de l'armée, les inventions, études et expériences techniques intéressant la défense nationale, le blocus (promu ministère), les beaux-arts, le commerce. Ils sont remplacés par quatre à la présidence du conseil (lequel apparaît pour la première fois, et dont on ne saurait sous-estimer le rôle utile qu'il peut jouer), à la marine militaire, à l'agriculture et au ravitaillement; le dédoublement du contentieux et pensions en effectifs et pensions, justice militaire et contentieux, se compense par la réunion du commerce à la marine marchande et aux transports maritimes. Deux commissariats sont créés à l'agriculture et à la marine marchande (2).

Un certain nombre de modifications se produiront dans la composition du ministère : dès le 23 novembre, un député succède au ministre du blocus et des régions libérées, où il sera remplacé (3) lui-même par le commissaire général (nommé le 19 juin 1918) des affaires de guerre franco-américaines le 6 novembre 1919. Le 5 février 1918,

(1) *Chronique constitutionnelle de France*, Revue du Droit public, 1920, p. 490.

(2) Voir APPENDICE, annexe 7.

(3) Lebrun faisant liste commune aux élections avec le seul député ayant voté contre la ratification du Traité de Versailles.

Mourier remplace Godart au sous-secrétariat d'Etat du service de santé militaire. Dès l'armistice, les postes créés pour les besoins de la guerre sont supprimés ou transformés. Le 19 novembre 1918, le sous-secrétariat d'Etat à la marine militaire (guerre sous-marine) est supprimé, son titulaire nommé en la même qualité au ministère des travaux publics et des transports. Une semaine plus tard, c'est le ministère de l'armement et des fabrications de guerre qui est transformé, avec le même titulaire, en ministère de la reconstitution industrielle : après la tâche de la guerre, l'œuvre de la paix. Le 28, c'est la démission du sous-secrétaire d'Etat au commerce chargé des transports maritimes et de la marine marchande. Le 26 décembre est institué un sous-secrétariat d'Etat à la démobilisation. Un an plus tard, quand celle-ci aura été terminée, le 28 novembre 1919, le poste sera supprimé, le titulaire nommé au sous-secrétariat d'Etat au commerce ressuscité. Enfin, l'année 1918 se termine, le 24 décembre, par le transfert des régions libérées aux affaires étrangères des services du blocus.

Si le 9 janvier 1919 le sous-secrétariat d'Etat à l'aéronautique militaire est supprimé, le 6 février, par contre, il en est créé un autre à la liquidation des stocks, dont le titulaire (4) sera remplacé le 25 novembre par un député. A la suite de la répression des manifestations du 1^{er} mai, les deux commissaires socialistes à l'agriculture et à la marine marchande démissionnent et ne sont pas remplacés. Le 20, un député est chargé, par délégation du ministre des travaux publics, de tous les services concernant les transports maritimes, la marine marchande et les organisations interalliées des transports maritimes. Le 15 juillet, c'est à un autre député qu'est confié le commissariat du ravitaillement, « chargé d'assurer l'exécution du service de la répression contre la spéculation, et des mesures concernant la lutte contre la vie chère ». Cinq jours plus tard son ministre (5) est remplacé par un autre député. A trois ministres démissionnaires (6) le 25 novembre succèdent trois députés, deux le surlendemain à l'instruction publique et au commerce, le troisième une semaine après au travail. Enfin, la veille de la démission collective du cabinet, le ministre des travaux publics (7) se retire et n'est pas remplacé.

On ne peut s'empêcher d'observer que beaucoup de ces postes semblent être nés bien plus encore au gré des désirs personnels que des besoins immédiats; dans un seul et même ministère, certains ont fonctionné, ont subi une longue éclipse et sont revenus au jour (8). Nous

(4) Battu aux élections législatives du 16 novembre 1919.

(5) Mis en minorité devant la Chambre le 18 juillet et démissionnaire.

(6) Battus aux élections législatives du 16 novembre 1919.

(7) A l'encontre de ses collègues, c'est à la suite de son élection comme sénateur.

(8) Par exemple, le sous-secrétariat d'Etat au commerce, pour les services concernant les transports maritimes.

verrons que ce ne sera pas une des moindres causes de la loi de 1920. Mentionnons pour terminer une formation spéciale dans le ministère, et qui cette fois n'est plus le Comité de guerre : les plénipotentiaires de la France à la Conférence de la paix : le président du Conseil, ministre de la Guerre, les ministres des affaires étrangères et des finances, le commissaire général des affaires de guerre franco-américaines et l'ancien ambassadeur de France à Berlin au moment de la guerre, qui a été dans la suite secrétaire général des affaires étrangères dans le cabinet Briand du 29 octobre 1915. Ce sont eux qui signent le traité **du 28 juin 1919.**

Le ministère est à peine arrivé aux affaires qu'éclate l'affaire Malvy, le ministre de l'intérieur du 13 juin 1914 au 31 août 1917; indiquons simplement pour nous en tenir aux limites du sujet, que, contrairement au précédent de 1899, c'est « le gouvernement qui se trouve obligé de défendre les prérogatives de la Chambre contre les tentatives d'abandon de quelques-uns de ses membres » (9) : celui-ci, pas plus qu'il ne doit intervenir dans les débats sur la proposition de mise en accusation, n'a, en cas d'abstention de la Chambre, à saisir le Sénat. Le président du Conseil rappelle la vérité constitutionnelle : « ...Je n'ai pas à me prononcer sur le fond... pas davantage sur la procédure... La Chambre exerce la plénitude de son droit » (10).

Comme il a été indiqué au chapitre précédent, après le retrait du projet des pleins pouvoirs de décembre 1916, seules des lois particulières ont attribué au président de la République une compétence limitée à la réglementation de certaines opérations déterminées. La loi du 10 février 1918 (11) en est le type : 1° elle donne (article premier) un pouvoir réglementaire étendu du chef de l'Etat en ce qui concerne le ravitaillement. La loi, produit des nécessités qui se sont imposées au Parlement, ne donne ce pouvoir qu'à lui, et en qualité d'administrateur; il subit des limitations; et enfin le Parlement s'est réservé un droit de ratification et de contrôle; 2° elle organise (art. 2-7) la répression, munissant de sanctions les décrets pris en vertu de l'art. 1^{er}.

Des débats encore plus importants que ceux sur les attributions respectives du gouvernement et du Parlement dans le fonctionnement de la Cour de justice ou l'exercice du pouvoir réglementaire vont se dérouler au printemps de 1919, cependant que s'élabore le Traité de paix. A vrai dire, la contestation est double, et se produit, d'une part entre le président de la République et le Conseil des ministres, d'autre part

(9) JOSEPH BARTHÉLEMY : *Mise en accusation des ministres*, Revue du Droit public, 1918, p. 459.

(10) Elle était hantée par la préoccupation de faire partager ses responsabilités au gouvernement.

(11) Projet voté à la Chambre le 28 décembre 1917 (*J. O.*, 1917, déb. parl., Ch. dép., p. 3645) et au Sénat le 8 février 1918 (*J. O.*, 1918, déb. parl., Sénat, p. 718).

entre celui-ci et les deux Chambres. Dans les deux cas, le gouvernement défend ses droits constitutionnels avec vigueur et succès.

En premier lieu, « en régime parlementaire le président de la République ne peut avoir une politique personnelle en désaccord avec celle du ministre des affaires étrangères, lequel tire son autorité de sa responsabilité devant les Chambres. Un conflit entre les deux sera toujours résolu contre le premier : témoin la démission de Casimir-Périer (12) en 1895 » (13). Le président de la République de 1919 déclare à son investiture le 17 janvier 1913 qu'« il saurait veiller à l'unité de la politique étrangère » ; son septennat accompli, sa plume et sa parole redevenues libres, voici comment il s'exprime sur son attitude d'alors : « Le rôle du président de la République ne peut être que celui d'un conseiller expérimenté » (14). « Sur un grand nombre de faits, je me suis trouvé en désaccord avec les négociateurs... Si je ne suis pas parti..., c'est qu'après avoir consulté les présidents des deux Chambres et M. le maréchal Foch lui-même, j'ai jugé que mon devoir était de rester... J'ai signé le traité après le vote des Chambres et je ne pouvais pas faire autrement » (15).

Quant au deuxième point (en mentionnant pour mémoire des manifestations sporadiques ou des délibérations de commissions), deux incidents caractéristiques ont lieu pendant les négociations, tous les deux en séance publique, un dans chaque Chambre.

A la Chambre, le 3 avril 1919, M. Raynaud propose le vote d'une résolution ainsi conçue : « La Chambre... invite formellement le Gouvernement à soutenir et à faire prévaloir à la Conférence de la paix l'idée essentielle que l'Allemagne ne doit conserver ni armée, ni organismes militaires, ni armements d'aucune sorte... » Le Président Deschanel déclare que la résolution ne peut être légalement discutée, parce que contraire à l'art. 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875. Le ministre des affaires étrangères appuie cette observation, et l'auteur retire sa proposition.

Une scène analogue se reproduit deux semaines plus tard au Sénat. MM. Méline et Doumer déposent le 17 avril 1919 une proposition de résolution ainsi conçue : « Le Sénat... réclame instamment du gouvernement l'insertion dans les traités de paix des garanties militaires qui seront indiquées par le commandement des armées alliées ». Le rapporteur déclare la proposition inconstitutionnelle parce qu'« elle imposerait au gouvernement l'obligation d'insérer dans un Traité de paix les clauses indiquées par le commandement des armées

(12) Cf. sa lettre au *Temps* du 22 février 1905.

(13) ESMEIN ET NÉZARD, *op. cit.*, t. II, 1928, p. 179.

(14) Lettre au *Temps* du 27 septembre 1920.

(15) Séance de la Chambre du 23 novembre 1923. Cité par : *Revue du Droit public*, 1923, p. 643.

alliées et déplacerait ainsi les responsabilités. La commission estime... qu'il est essentiel que le gouvernement reste seul responsable vis-à-vis des représentants du pays ». Elle propose le texte suivant, accepté par le gouvernement et voté à l'unanimité : « Le Sénat... compte sur le gouvernement pour assurer, en coopération avec les alliés, toutes les garanties d'ordre militaire indispensables à la sécurité de la France et à la liberté du monde ».

Pendant toute la durée des hostilités, les problèmes du droit constitutionnel ont revêtu un aspect imprévu et nouveau. Le ministère gouverne pendant plusieurs mois sans le contrôle du Parlement. Ce pouvoir absolu s'appuie sur une loi du 5 août 1914 donnant au pouvoir exécutif des attributions exceptionnellement étendues et est d'autant plus facilement exercé que l'état de siège a été proclamé sur tout le territoire français. En même temps, à côté du ministère de la guerre s'installe une administration militaire autonome, échappant au contrôle du gouvernement sous le couvert de la liberté qui lui est accordée dans l'exécution des opérations militaires. Par contre, le Parlement s'étant réuni le 12 janvier 1915 siège ensuite en permanence parce que le gouvernement renonce à exercer son droit de clôture de la session ordinaire.

Durant cette seconde période de la guerre, le contrôle du Parlement est devenu un pouvoir d'initiative et d'action, exercé surtout par les commissions permanentes sur toutes les administrations. C'est une autre altération du régime parlementaire, et plus décisive encore, cette confusion des pouvoirs du Gouvernement et du Parlement.

N'importe, reconnaissons que, malgré la multiplication des tâches exigeant parfois la concentration de nouveaux pouvoirs aux mains de l'Exécutif plus promptes à l'action que celles du Législatif, c'est encore le régime parlementaire qui, par sa souplesse et avec les moindres dangers pour la liberté publique, s'est le mieux prêté aux nécessités de l'heure. Celui de l'Angleterre et de la France a pu pourvoir aux exigences des événements par l'atténuation des luttes des partis, l'institution de cabinets de coalition, et l'extension du pouvoir réglementaire du gouvernement.

Le 17 janvier 1920, le président de la Chambre bat le président du Conseil à la présidence de la République; le 18, le ministère de la victoire a vécu.

DEUXIÈME PARTIE

LA PAIX

TITRE PREMIER

VERS UN RESSERREMENT DU PERSONNEL GOUVERNEMENTAL

CHAPITRE PREMIER

Le retour aux usages antérieurs

Pendant toute la durée de la guerre, le régime parlementaire cesse de fonctionner. Les ministres ne sont plus choisis dans les groupes constituant la majorité. Les différents ministères représentent une même union des partis. S'ils disparaissent, c'est moins sous l'influence de votes hostiles qu'à raison des critiques dirigées contre leur action militaire ou administrative, ou bien de leur propre conviction de ne plus répondre aux besoins de la situation. En tout cas, les votes de confiance comme de défiance sont émis par des parlementaires de toutes les opinions politiques, pour ou contre un ministère national. C'est le triomphe de la mystique d'unanimité. Le nouveau cabinet se constitue suivant les mêmes considérations. Mais la Chambre nouvelle manifeste, dès sa réunion, par des votes significatifs qui manquent de renverser le gouvernement, sa volonté de le voir suivre l'impulsion de la nouvelle majorité.

Le 20 janvier 1920, le ministère Millerand est constitué (1). Aux douze départements de 1914 s'ajoutent trois autres ministères, dont deux chargés de liquider les suites de la guerre pour les êtres (pensions, primes et allocations de guerre) et pour les choses (régions libérées), et un autre nouveau répondant à de permanents besoins, avec

(1) Voir APPENDICE, annexe 8.

adjonction de services d'un poste voisin (hygiène, assistance et prévoyance sociales). Fait remarquable : 20 0/0 des ministres (ainsi qu'un sous-secrétaire d'Etat) sont étrangers au Parlement. On peut noter ainsi, aux époques de crise (1916, 1926), ou de reconstruction (1920), un besoin aigu de recours aux techniciens. Il est vrai qu'immanquablement, lorsqu'ils ne font pas partie du Parlement, ils cherchent à y entrer au plus vite (2). Le cabinet est complété par dix sous-secrétaires d'Etat (auquel s'ajoutera un onzième aux régions libérées un mois plus tard, le 20 février 1920); on y trouve, comme pour les portefeuilles, des survivances de la guerre : liquidation des stocks, ravitaillement. La présidence du Conseil, l'intérieur, l'agriculture en possèdent un. L'enseignement technique fait sa première apparition. Les travaux publics en détiennent quatre : postes, télégraphes et téléphones (longtemps rattachés au commerce et à l'industrie); mines et forces hydrauliques; aéronautique et transports aériens; ports, marine marchande et pêches.

L'observateur ne s'attachant qu'aux apparences constaterait une singulière instabilité gouvernementale dans l'année 1920, puisqu'elle voit quatre crises ministérielles. Mais les trois premières ne sont pas causées par la politique, mais par le besoin d'un renouvellement massif après les élections législatives, sénatoriales et présidentielle, le 20 janvier; une démission de pure forme, le 18 février, à l'entrée en fonctions d'un nouveau président de la République, auquel succède le président du Conseil, lui-même remplacé par M. Leygues, le 21 septembre 1920. Il en est autrement de la quatrième : le ministre de la guerre préfère se retirer que de consentir à des réductions à son budget calculé sur la base du service de deux ans qui lui paraît indispensable. Le 16 décembre, le président de la commission des finances de la Chambre lui succède et accepte de réaliser les économies jugées compatibles avec notre sécurité par le conseil supérieur de la défense nationale. Au début de janvier 1921, le ministre de l'agriculture (3) démissionne et n'est pas remplacé.

L'intérêt de l'année pour le sujet de cette étude, réside dans l'importante loi du 20 juin 1920, sur la création des ministères, sur laquelle au surplus on aura bien souvent l'occasion de revenir.

Deux tentatives constitutionnelles ont été faites, l'une par l'art. 150 de la Constitution du 5 fructidor an VI, l'autre par l'art. 66 de la Constitution du 4 novembre 1848, pour réserver au pouvoir législatif la fixation du nombre des ministres et de leurs attributions, mais elles sont restées isolées; traditionnellement, il est admis qu'il appartient au pouvoir exécutif de modifier par décret, soit le nombre des ministres, soit

(2) Citons MM. Loucheur, Claveille, François-Marsal, J.-H. Ricard.

(3) Battu aux élections sénatoriales du 9 janvier 1921.

celui des départements. Sans doute, le Parlement a-t-il un droit de contrôle qui se traduit par la faculté de refuser les crédits toutes les fois que la modification opérée entraîne une augmentation de dépenses; mais l'initiative du pouvoir exécutif le met en présence du fait accompli. Cependant, depuis quelques années, le Parlement émet la prétention de régler lui-même le nombre et la composition des départements ministériels. Cette double tendance s'est marquée pour la création des ministères des colonies et du travail (4).

Pendant la guerre, des décrets, comme ceux du 11 décembre 1916 ou du 20 mars 1917, nomment des titulaires à des départements n'existant pas auparavant : des ministères sont ainsi créés par prétérition. Inévitablement, il finit par se produire des abus, lesquels ont tendance à se perpétuer. « La multiplication excessive des services, les résistances intéressées opposées, après la conclusion de la paix, à la suppression de services de guerre ne répondant plus à une nécessité inéluctable, l'impérieux devoir des gouvernants de comprimer les dépenses » (5), tels sont les motifs d'une immanquable réaction.

Brusquement, l'article 8 de la loi de finances du 20 juin 1920, greffant un nouveau développement sur un article 35 de la loi de finances du 13 avril 1900 relatif aux administrations centrales de ministères, prescrit que « les créations de ministères ou de sous-secrétariats d'Etat, de postes de secrétaires généraux ou de chefs de service dans les administrations centrales, sous quelque nom que ces créations soient présentées, les transferts d'attribution d'un département ministériel à un autre, ne peuvent être décidés que par une loi et mis en vigueur qu'après le vote de cette loi. » Or, que dit, au sujet du président de la République, l'art. 3 § 4 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875? « Il nomme à tous les emplois civils et militaires. » D'où l'on tire le droit pour lui, non seulement de nommer les ministres, mais de créer leurs emplois à pourvoir.

La prétention émise est de distinguer (6) la nomination à l'emploi qui resterait de la compétence du pouvoir exécutif, et la création de l'emploi qui passerait dans la compétence du pouvoir législatif, comme corollaire de son pouvoir budgétaire et aussi de son pouvoir statutaire, partage de compétence qui, d'ailleurs, est déjà réalisé sur ces bases dans l'administration départementale entre le préfet, organe exécutif, et le conseil général, organe délibérant, ainsi que dans l'administration communale entre le maire et le conseil municipal.

Contre l'application de ce partage de compétence, on peut faire valoir plusieurs arguments : 1° Les départements ministériels peuvent-

(4) V. INTRODUCTION, *in initio*.

(5) ESMEIN ET NÉZARD, *op. cit.*, t. II, 1928, p. 237.

(6) *Ibid.*, p. 127.

ils avoir un statut légal fixe? Les nécessités de la politique (situation parlementaire, dosages, concours, etc.) et l'assurance d'une certaine stabilité, au moment de la constitution d'un cabinet, exigent fréquemment remaniements et transferts; 2° l'équilibre des pouvoirs, élément essentiel du gouvernement parlementaire, serait gravement rompu entre un Parlement qui conserverait la liberté de son organisation intérieure et un gouvernement qui cesserait d'en avoir l'autonomie. De plus, les attributions constituant ces divers départements ministériels ne pourraient plus être considérées comme déléguées aux ministres par le président de la République, car elles seraient déléguées statutairement par une loi.

« Ces graves nouveautés rendent cette disposition inconstitutionnelle. Il n'est pas besoin de le faire déclarer, le pouvoir exécutif n'a qu'à ne pas appliquer la loi, d'autant qu'elle est inapplicable... Après un enfantement laborieux de ministère, personne n'aura l'idée, en cas de création ou de modification, de demander qu'on la réalise par une loi, avant de mettre fin à la crise. Comme autrefois, les régularisations budgétaires se produiront après coup » (7). Si l'intention du législateur est louable, la pratique a révélé qu'elle ne peut recevoir une application absolue. Un statut légal immuable est impossible, parce qu'il appartient au gouvernement de pourvoir à d'imprévisibles besoins nouveaux.

C'est également sur un problème de droit constitutionnel que tombe le cabinet Leygues, le 12 janvier 1921, après que son chef a défendu le droit du gouvernement de conserver sa liberté dans les négociations imminentes avec l'Angleterre au sujet de l'exécution du traité de Versailles (8). Disons tout de suite que le 21, le nouveau président du Conseil, interpellé sur le même objet, exposera devant la Chambre la thèse diamétralement opposée (9). Le nouveau cabinet, constitué le 16 janvier 1921 (10), ne présente, quant aux ministères, que des différences de forme avec le précédent. Deux sous-secrétariats d'Etat, aux mines et forces hydrauliques et à l'agriculture, disparaissent. Pendant un an,

(7) HAURIU : *Précis de droit constitutionnel*, 1929, p. 401.

(8) « Est-ce que la Chambre voudrait imposer des solutions ou des directives au gouvernement sur les questions... qui vont être discutées à la conférence?... Aucun gouvernement digne de ce nom ne pourrait l'admettre. Là où il y a la responsabilité doit être la liberté. Accepter une dépendance pareille, ce serait abdiquer... La Chambre sortirait du rôle qui appartient au législatif, et commettrait une confusion de pouvoirs... C'est la thèse que tout gouvernement... soutiendrait, et que nul gouvernement ne pourra abandonner. »

(9) « Je trouve parfaitement légitime que, lorsque le Parlement a à donner sa confiance, dans des circonstances si graves pour tous, ce soit en connaissance suffisante de cause. Vous avez le droit, puisque demain vous serez appelés à prendre la responsabilité des ratifications, d'exiger de votre gouvernement qu'il expose les directives dont il s'inspirera en se rendant à la conférence, le but qu'il y poursuivra, les moyens qu'il entend employer pour atteindre ce but. »

(10) Voir APPENDICE, annexe 9.

comme son prédécesseur, le ministère va rester au pouvoir, mais lui, sans subir de changement dans sa composition. Remarquons qu'à la 2^e séance de la Chambre du 23 novembre 1921, la question de confiance est posée par le garde des sceaux, président du Conseil intérimaire (11).

Le 14 janvier 1922, à la suite de l'attitude du Parlement et de l'opinion à l'égard des travaux de la Conférence de Cannes, le ministère Briand fait place au ministère Poincaré (12). On y sent le premier essai d'un effort qui, tous les deux ans (janvier 1922, mars 1924, juillet 1926, puis encore une fois à six années d'intervalle (février 1932), va s'efforcer de comprimer le nombre des départements ministériels : la guerre et les pensions fusionnent, quatre sous-secrétariats d'Etat sont supprimés : intérieur, liquidation des stocks, régions libérées, ravitaillement. Un autre sera créé aux finances le 21 mars 1923.

La chose ne va d'ailleurs pas sans dam. Dès le surlendemain de la nomination, la Chambre vote sans débats dans un projet de douzièmes provisoires pour avril et mai un article spécial instituant le poste (13). Mais au Sénat, il se produit des difficultés. Le 28, le ministre intéressé entendu, sa commission des finances décide : 1^o de demander le retrait du décret illégal; 2^o de disjoindre du projet de douzièmes cette disposition législative à caractère organique (14); 3^o la légalité restaurée, de faire établir d'urgence un rapport concluant à l'adoption du même texte, mais sous la forme d'un projet de loi spécial. Le président du Conseil objecte que le gouvernement a supprimé un ministère et quatre sous-secrétariats d'Etat. Et le rapporteur général de la commission des finances de la Chambre fait remarquer que ce n'est pas la première fois que l'on trouve dans les projets de douzièmes des modifications aux lois générales; ainsi, dans celui en question figurent des articles sur l'impôt des traitements et salaires, l'impôt général sur le revenu, etc. Finalement, la nomination est ratifiée par la loi du 30 mars 1923. Le gouvernement rappelle enfin que ce poste, existant en 1920, n'a pas été expressément supprimé en 1922 : c'est la théorie de la « résurrection ».

Par contre, la suppression du sous-secrétariat d'Etat à la présidence du Conseil, dont le titulaire est nommé garde des sceaux (15) le 5 octobre 1922, ne donne lieu à aucune difficulté, bien que cette modification tombe *stricto sensu* sous l'application de la loi de 1920.

(11) Le titulaire était à la conférence de Washington; 2^e séance, *J. O.*, 1921, Ch. dép., déb. parl., p. 4218.

(12) Voir APPENDICE, annexe 10.

(13) V. rapport de M. Bokanowski, *J. O.*, S. O., de 1923, Ch. dép., doc. parl., p. 634, lu à la 2^e séance du 29 mars (*J. O.* 1923, Ch. dép., déb. parl., p. 1693).

(14) V. rapport de M. Bérenger, lu à la séance du Sénat du 29 mars 1923, *J. O.* 1923, Sénat, déb. parl., p. 664.

(15) Le ministre de la justice devenant délégué de la France à la Commission des Réparations.

Si cette dernière essaie d'établir le contrôle du Parlement sur le gouvernement, une loi de 1922 aboutit à la prépondérance du ministre des finances sur ses collègues.

La comptabilité publique des dépenses, codifiée dans le décret du 31 mai 1862 ne permet pas aux ministres de savoir ce qu'il y a de crédits consommés, et s'ils seront suffisants pour l'exercice. Ils tournent la difficulté par des crédits additionnels, mais toute l'économie du budget se trouve renversée. Le danger est pallié par l'existence du contrôleur des dépenses engagées; il prévoira si une dépense doit entraîner des dépassements de crédits; et s'il en est ainsi, il apposera son veto sur l'acte d'engagement. Les deux timides tentatives du décret du 1^{er} décembre 1861 et de l'arrêté du 1^{er} novembre 1871 restent lettre morte. L'article 59 de la loi du 26 décembre 1890 (dont les modalités d'application sont fixées par le décret du 14 mars 1893) distingue entre les dépenses permanentes et les dépenses éventuelles et permet au contrôleur de référer au ministre. Dans les années qui suivent, le Parlement cherche à faire fléchir le principe de l'autonomie ministérielle devant la nécessité d'un contrôle supérieur.

Les articles 78 de la loi de finances du 30 mars 1902 et 53 de la loi du 31 mars 1903 organisent la nomination du contrôleur des dépenses engagées par le ministre des finances et le ministre intéressé. L'article 39 de la loi de finances du 26 décembre 1906 permet au contrôleur, qui devient ainsi de plus en plus un agent direct de renseignements du ministre des finances, de donner son avis sur les demandes de crédits supplémentaires. Un pas sérieux est effectué avec les articles 147, 148, 149 et 151 de la loi de finances du 13 juillet 1911 : le contrôleur doit apprécier si la dépense et une conséquence logique des votes du Parlement. Son refus de visa oblige le ministre compétent à se soumettre à l'arbitrage du ministre des finances. De plus, son contrôle s'étend aux actes d'ordonnancement également soumis à son visa et il peut ainsi vérifier si la dépense ordonnancée a bien été visée par lui lors de l'engagement. Le décret du 31 août 1911 organise la nécessaire coordination des méthodes et des efforts.

Mais la situation financière obérée d'après-guerre nécessite la disparition à tout prix des dépassements de crédits (16). Déjà l'article 53 de la loi de finances du 12 août 1919 donne au seul ministre des finances la nomination du contrôleur, que l'article 40 de la loi de finances du 30 avril 1921 place sous sa seule autorité. Mais le progrès n'est qu'apparent : ce sont, en pratique, des fonctionnaires des ministères à contrôler qui sont nommés. Le moment est mûr pour une réforme décisive de l'institution.

(16) En 1920, on trouve un cahier de crédits additionnels de près de 5 milliards.

C'est alors que la loi du 10 août 1922 prescrit dans chaque ministère la création d'un service de comptabilité et de contrôle des dépenses engagées (17), dont les fonctionnaires sont nommés par le ministre des finances et placés sous sa seule autorité. Les pouvoirs des contrôleurs sont très étendus et des sanctions, trop redoutables, peut-être, pour être efficaces, sont prévues contre les ministres et les administrateurs qui tenteraient de se soustraire à leur surveillance. Ce sont donc cette fois des agents relevant de sa propre administration qui seront délégués par le ministre des finances dans les divers ministères. Chose curieuse : les ministres, ainsi soumis à un contrôle extérieur, s'inclinent de très bonne grâce; c'est leur collègue des finances qui oppose des objections (18), réfutées par le rapporteur général au Sénat. Finalement, le ministre reconnaît, pour si difficile que soit l'exercice du contrôle, la nécessité de lui accorder une totale indépendance (19).

L'exercice du contrôle est à trois degrés :

1° Sur les actes de prévision de dépenses, au moment de l'élaboration de projets de loi, décrets, contrats, etc.

Sanction : le ministre des finances les retourne à leurs auteurs s'il n'y a pas de visa.

2° Sur les actes d'engagement, transmis au ministre des finances, à l'occasion de l'élaboration des décrets eux-mêmes, arrêtés, contrats, etc., avec visa préalable du contrôleur, qu'il peut refuser s'il voit une irrégularité. En cas de désaccord, il en réfère au ministre des finances.

Sanction : les ministres sont personnellement et civilement responsables des décisions prises sciemment à l'encontre de cette disposition.

3° Sur les actes d'ordonnancement, dont aucun ne peut être présenté à la signature du ministre ordonnateur qu'après avoir été soumise au visa du contrôleur, lequel s'assure qu'elle l'a été à son engagement, et reste dans les limites établies.

Sanction : nullité, pour les comptables du Trésor, des ordonnances sans visa. S'il est accompagné d'une observation du contrôleur, le ministre des finances doit autoriser le paiement.

Et l'article 9 ajoute cette sanction générale : interdiction, à peine de forfaiture, aux ministres et sous-secrétaires d'Etat de procéder en connaissance de cause à des mesures engageant des dépenses qui dépasseraient les crédits. De plus, ils sont responsables civilement des décisions prises sciemment à l'encontre de cette disposition. Disons que tout ceci est bien difficile à mettre en jeu et que la forfaiture (entraî-

(17) Cf. *Le contrôle de l'engagement des dépenses*, par XXX, *Revue Politique et Parlementaire*, 1923, t. 116, p. 490.

(18) V. séance du Sénat du 14 mars 1922, *J. O.*, 1922, Sénat, déb. parl., p. 333.

(19) Mentionnons une porte de sortie : le Conseil des ministres, même en temps de paix et au cours d'une session parlementaire, pour une nécessité de défense nationale ou de sécurité intérieure, est habilité à engager des dépenses au delà des crédits. Mais les ministres engagent leur responsabilité civile.

nant la dégradation civique, Code Pénal, article 166) est un bien grand mot. C'est par l'organisation puissante du contrôle que la loi de 1922 peut être efficace, et plus pour les dépenses éventuelles que pour les crédits permanents. Elle exige du contrôleur beaucoup de dextérité.

Le principe constitutionnel de l'indépendance des ministres, contrepartie de leur responsabilité politique, se trouve amoindri. Le ministre des finances tend à devenir une sorte de superintendant, dont les pouvoirs grandissants vont désormais tenir en tutelle l'autorité faiblissante de ses collègues. On trouve dans nos institutions financières des tentatives répétées en faveur d'une hégémonie de celui-ci. Mais de tels projets ont jusqu'ici rencontré une résistance opiniâtre et victorieuse. Il faut la grande détresse de nos budgets d'après-guerre, pour justifier des moyens auxquels le législateur n'a pas osé recourir jusqu'ici.

A la vérité, l'application de la loi du 10 août 1922 ne peut suffire à rétablir la situation de nos finances. En janvier 1924, les mouvements du cours des changes provoquent la baisse du franc par rapport aux devises appréciées; en particulier, le 14, la livre sterling monte de 90,46 à 96,11. La gravité en est indéniable. Le gouvernement pense que certaines causes en peuvent être atteintes en assurant mieux l'équilibre du budget des dépenses recouvrables en vertu des traités, alimenté à peu près exclusivement par l'emprunt. Le même jour, un projet (20) est déposé: « en présence de l'impossibilité d'obtenir du Parlement, à raison de la complexité de sa tâche, de ses passions politiques et de ses préoccupations électorales, des économies dans des services publics ou des ressources nouvelles pour l'équilibre budgétaire ou l'amortissement de la dette publique » (21), le gouvernement obtient — difficilement (22) — le vote de la loi du 22 mars 1924, aux termes de laquelle (article premier), en vue de réduire d'un milliard les dépenses de l'Etat, « le gouvernement est autorisé, pendant les quatre mois qui suivront la promulgation de la présente loi, à procéder, par des décrets rendus en Conseil d'Etat, après avoir été approuvés en Conseil des ministres, à toutes les réformes et simplifications administratives que comportera la réalisation de ces économies. Lorsque les mesures ainsi prises auront nécessité des modifications aux lois en vigueur, les décrets seront soumis à la sanction législative dans le délai de six mois ». Mais le gouvernement est à peu près complètement empêché par les événements politiques d'en faire usage (23).

(20) Projet de loi n° 6972 du 14 janvier 1924.

(21) ESMEIN ET NÉZARD, *op. cit.*, t. II, 1928, p. 112.

(22) Cf., par exemple, les débats à la Chambre des députés, le 4 février 1924 (interventions P. Boncour et Lafont), et au Sénat, le 14 mars 1924 (interventions de Jouvenel et Renoult).

(23) C'est pour cela que nous croyons devoir reporter notre étude à 1926, où deux autres projets du même genre sont nés, dont le second, voté, a reçu une très large application.

CHAPITRE II

Le cabinet simplifié de mars 1924

Quatre jours après la promulgation de la loi du 22 mars 1924, le cabinet Poincaré est mis en minorité à la Chambre des députés à propos de la loi des pensions. Il offre sa démission au président de la République qui la refuse en proposant de lancer un message au pays pour défendre le gouvernement. Cette invite est déclinée (1).

Le surlendemain, M. Poincaré reforme le ministère (2). Il a supprimé les pensions en janvier 1922; il fonde maintenant l'hygiène et le travail. Tous les sous-secrétariats d'Etat existants sont supprimés. Toutefois, quelques jours plus tard, le titulaire de l'ancien sous-secrétariat d'Etat à l'aéronautique accepte, à titre de chargé de mission, de continuer à en diriger les services (3) tout en conservant ses attributions (4). Les services de celui des postes, avant attaché aux travaux publics, passent au commerce. Au total, le ministère des régions libérées, survivance de la guerre, mis à part, on revient à une formation plus serrée qu'en 914, où le cabinet aux affaires comprend, au moment de la mobilisation, avec les douze anciens ministères, cinq sous-secrétariats d'Etat. Cet état de choses durera peu.

Le ministère Poincaré donne sa démission le 1^{er} juin, à la suite des élections législatives. Le président de la République demande au chef de la coalition victorieuse de constituer le gouvernement. Celui-ci refuse, et la presse fait connaître que tout ministère pris dans la majorité se refuse à collaborer avec le chef actuel de l'Etat. Ce dernier « choisit alors un ministère dans la minorité pour pouvoir communiquer avec le Parlement (5) et le charge de lire aux Chambres, le 10 juin, un message » (6).

Le cadre du nouveau cabinet est exactement le même que celui du précédent (7). Seul n'y figure plus le député chargé de mission temporaire non rétribuée à l'aéronautique. La composition reste la même,

(1) Bien entendu, nous écartons résolument, dès son début, l'examen de la conception américaine de la présidence de la République française de M. Millerand. Les « ministères en France » ne sont pas tout le pouvoir exécutif.

(2) Voir APPENDICE, annexe 11.

(3) Décret du 2 avril 1924, *J. O.* du 3.

(4) Décret du 18, *J. O.* du 24, et arrêté du 25, *J. O.* du 27.

(5) Et non pas uniquement, comme on l'a souvent écrit, pour envoyer un message de démission.

(6) ESMEIN ET NÉZARD, *op. cit.*, t. II, 1928, p. 224.

(7) Voir APPENDICE, annexe 12.

sauf le président du Conseil et quatre ministres démissionnaires, remplacés par des « amis personnels » (8) du président, et un changement de poste.

Le message lu, et après un tumultueux débat, un ordre du jour de défiance est adopté à la Chambre (9), tandis qu'au Sénat une interpellation sur la situation politique est ajournée.

Le 11, le président de la République démissionne; le 13, son successeur est élu.

(8) *Chronique constitutionnelle de France*, par GASTON JÈZE, *Revue du Droit public*, 1924, p. 462.

(9) Cf. *Seconde partie, Titre II, Chap. II, note 13.*

CHAPITRE III

La résurrection des sous-secrétaires d'Etat

La tendance marquée à partir de 1920 de renoncer aux cabinets de coalition (1), pour revenir au gouvernement de parti (2), va se continuer jusqu'en 1926.

Le 14 juin 1924, le ministère Herriot est constitué (3). Le 26, le gouvernement dépose un projet de loi (4) pour approuver les changements opérés dans les départements ministériels. Amendé, il est devenu la loi du 13 juillet 1924 « portant annulation et ouverture de crédits sur l'exercice 1924 par suite de modifications apportées à la composition du gouvernement » (5) : un ministère qui, depuis janvier 1922, avait eu le même titulaire que la guerre, celui des pensions, est rétabli; cette résurrection n'est cependant pas effectuée par la loi : on considère que, de 1922 à 1924, la guerre et les pensions constituent une sorte d'« union personnelle » au profit du titulaire, laissant subsister l'individualité de chacun des deux départements au « Journal Officiel » et au budget. En revanche, la fusion de l'hygiène et du travail, effectuée en fait par M. Poincaré le 29 mars 1924, est expressément prononcée par l'art. 2: il y a eu transfert d'attributions d'un département à un autre, exigeant l'intervention du législateur. Enfin, si quatre sous-secrétariats d'Etats sont reconstitués, postes, marine marchande, aéronautique, enseignement technique, la loi est muette sur ce point : on les a estimés supprimés irrégulièrement, l'ayant été sans autorisation législative (6). On ne peut dire que seuls les emplois étaient va-

(1) V. Seconde Partie, Titre 1^{er}, Chap. I, *in initio*.

(2) Après le « Bloc national », le « Cartel des gauches ».

(3) Voir APPENDICE, annexe 13.

(4) Chambre, S. O., 1924, n° 142, p. 984. Rapport de M. Viollette, *ibid*, n° 209, p. 1038, Discussion et vote : Ch., 11 juillet 1924, p. 2605, et 12 juillet, p. 2662. — Dépôt au Sénat : S. O. de 1924, n° 553, p. 458. Rapport de M. Bérenger. Adoption sans débats, 12 juillet, p. 1096.

(5) On indique une fois pour toutes, ce titre qui dans la suite deviendra rituel. Il met au premier plan la mesure d'ordre budgétaire. Les scrupules du Sénat en 1923 n'auraient-ils pas mieux reçu satisfaction si l'on avait mieux mis en relief le caractère organique de la loi d'autorisation?

(6) « L'art. 8 L. 20 juin 1920... ne se préoccupe pas seulement de créations, il vise encore les transferts d'attributions... Dès lors, le rattachement des services des sous-secrétariats d'Etat aux divers ministères... aurait dû être soumis à la sanction des Chambres. » (Rapport Viollette.) M. GUILLOIS (Revue du Droit public, 1924, p. 641) objecte que cette suppression n'entraîne pas transfert d'attributions d'un département à un autre, car légalement le sous-secrétariat n'est qu'un organe intérieur du ministère auquel il est rattaché; mais alors l'expression « transfert d'attributions » serait inutile, puisque ne s'appliquant ni aux sous-secrétariats, ni aux services, « organes intérieurs »; quant aux ministères, le transfert d'attributions rentrerait dans le terme de « créations ».

cants, interprétation implicitement écartée en 1923. L'article 3 confirme le transfert des postes des travaux publics au commerce du 29 mars 1924 (7). Il est procédé de même pour la marine marchande; mais la commission de la Chambre obtient la suppression de ce rattachement (8), de sorte que, dans l'intervalle, et même dans la suite, il s'est produit une situation très curieuse : la marine marchande service commun aux travaux publics et au commerce (9).

Le décret du 21 mars 1919, la loi du 17 octobre 1919 et l'article 62 de la loi de finances du 31 décembre 1921 ont conféré à la présidence du Conseil les affaires concernant l'Alsace et la Lorraine ; les décrets des 17 janvier 1922 et 30 mars 1924 les ont déléguées au ministre de la justice. La présidence du Conseil n'étant pas *stricto sensu* un département ministériel ne tombe pas sous le coup de la loi de 1920; mais la mesure prise en 1922 et en 1924 par décret à l'égard des lois de 1919 et 1921 a été certainement illégale, et le décret du 8 juillet 1924, en abrogeant les deux indiqués, est donc rentré dans la légalité.

Il nous resterait à parler du secrétariat général à la présidence du Conseil; nous préférons « bloquer » nos explications à l'année suivante, où l'institution revêtira une grande ampleur et manquera d'entrer à jamais dans la tradition gouvernementale française.

Le 2 avril 1925, le ministre des finances, en désaccord avec le président du Conseil, démissionne et est remplacé le lendemain. Mais une semaine plus tard, c'est le cabinet tout entier qui est mis en minorité au Sénat. (10).

Une autre semaine encore, et c'est le président de la Chambre Painlevé qui forme le cabinet (11). Indiquons d'abord une rectification qui s'est produite aussitôt : l'ancien sous-secrétaire d'Etat à l'aéronautique est d'abord seulement nommé « haut-commissaire au ministère des travaux publics, chargé de l'aéronautique ». Un nouveau décret du 20 avril (*J. O.* du 21), lui rend son titre.

Le projet de ratification, déposé le 21 avril, devient la loi du 25 avril 1925 (12). La présidence du Conseil, liée continûment depuis plusieurs

(7) « Il apparaît plus logique que le ministère de l'économie nationale ait... la haute gestion des P. T. T. » (Rapport Béranger).

(8) « C'est un seul ministère qui doit assurer la gestion et le contrôle de tous les transports, aussi bien maritimes que routiers, fluviaux ou ferroviaires, des individus et des marchandises. » (*eodem loco*.)

(9) Si le 23 juillet 1924 le ministre du commerce contresigne un décret qui le concerne (*J. O.* du 29), le 29 juillet, d'autres décrets relatifs au même objet (*J. O.* du 1^{er} août) sont contresignés par le ministre des travaux publics. Il n'y a pas au *J. O.* de décret modifiant celui du 14 juin nommant le sous-secrétaire d'Etat aux travaux publics chargé de la marine marchande.

(10) Cf. Deuxième Partie, Titre II, Chap. III, note 32.

(11) Voir APPENDICE, annexe 14.

(12) Rapports de MM. Viollette et Béranger. Débats à la Chambre le 23 avril 1925 (interventions Desjardins, Canavelli), p. 2293, au Sénat le 24 (intervention Chênebenoit), p. 934. — *J. O.* du 26, p. 4006.

années aux affaires étrangères, est désormais attaché à la guerre. Le ministère des régions libérées est transformé en un sous-secrétariat d'Etat rattaché au ministère des finances (13). C'est un des sous-secrétariats créés, avec ceux à la présidence du Conseil et à la guerre. Un est supprimé, celui des postes (14), qui relèveront directement du ministre du commerce. A celui de l'enseignement technique sont adjoints les beaux-arts.

Quant au commissaire général à la guerre, chargé de l'éducation physique, le titulaire a été chargé de mission pour le même objet dans le précédent cabinet (15). Le titre du projet envisage bien entendu le point de vue financier, et non pas organique, contrairement à l'esprit de la loi de 1920. Une fois de plus, aussi — et cela également acquerra une entière régularité —, le rapporteur du Sénat élève une protestation contre l'irrégularité de la procédure suivie : les modifications à la composition du gouvernement n'auraient dû être effectuées qu'après le vote du texte législatif ; les gouvernements, chargés d'appliquer les lois, doivent s'astreindre les premiers à les observer (16). Au contraire, le rapporteur à la Chambre fait intervenir le législateur comme « pour ordre », la décision appartenant naturellement au gouvernement (17).

Et c'est ainsi que nous arrivons à la question à laquelle nous avons fait allusion, celle d'un organisme permanent à la présidence du Conseil, de quelque nom : secrétariat général ; administratif ; permanent,

(13) La déclaration ministérielle du précédent cabinet s'exprime ainsi : Nous avons maintenu le ministère des pensions pour montrer aux anciens combattants que nous entendons les défendre dans la paix comme ils ont défendu le pays dans la guerre. » Pour la suppression des régions libérées, celle du nouveau gouvernement indique que par ce rattachement on a voulu signifier la compression au strict minimum des dépenses administratives et consacrer aux sinistrés les ressources disponibles par une finance contrôlée. On a objecté que c'était les priver de leurs défenseurs au sein du gouvernement, à quoi le ministre des finances réplique que le but de la mesure est d'aboutir le plus tôt possible à terminer les paiements aux régions libérées.

(14) Mesure vivement critiquée à la Chambre. C'est, répond le président du Conseil, pour que le personnel ait, au sein même du cabinet, un avocat direct en même temps qu'un chef ayant l'entière responsabilité de la gestion du service dont il a la charge. Au Sénat, le ministre du commerce donne la même explication : « Un sous-secrétaire d'Etat ne peut avoir la plénitude de l'autorité, n'ayant pas la responsabilité constitutionnelle ». Le Sénat refuse de suivre sa commission qui lui propose le rejet du texte supprimant le sous-secrétariat d'Etat des Postes. Il est vrai qu'un secrétariat général sera créé quelques mois plus tard. (V. plus loin.)

(15) M. Bénazet a succédé, en 1924, à M. Henry Paté comme chargé de mission au ministère de la guerre (éducation physique et préparation militaire).

(16) On est si bien habitué à voir le Sénat conserver la pureté de la doctrine qu'on a pu lire dans les journaux du 15 juin 1924, cet interview de M. Herriot, au moment où il forme son gouvernement : « J'ai causé avec son président [de la commission sénatoriale des finances] et son rapporteur. Je me suis inquiété de savoir quels étaient mes droits pour la constitution de mon cabinet. Ils sont établis par l'article 8 de la loi du 20 juin 1920, qui règle le nombre et les attributions des ministres. » Ces derniers mots ne sont d'ailleurs pas tout à fait exacts.

(17) « Votre commission, d'accord avec une tradition qui a toujours été sanctionnée par la Chambre et qui consiste à donner à tout gouvernement les moyens de gouverner suivant les vues qui lui sont propres et suivant l'organisation la plus compatible avec la bonne marche des services publics telle qu'il l'envisage, vous demande, puisqu'il n'y a aucune difficulté financière à le faire, d'approuver... »

qu'on le dote. Nous nous proposons d'envisager le problème, brièvement mais complètement, sous ses trois aspects successifs : doctrinal, parlementaire, gouvernemental.

A mesure que les présidents du Conseil se sont succédé, l'idée s'est dégagée de la nécessité de leur poste, qui a pris figure définitive. « En même temps, s'est réalisé le phénomène qui se produit pour toutes les institutions politiques : pour incarner ce qu'il y a en elle de permanent, on avoulu adjoindre à l'homme public qui, lui, ne fait que passer, un personnage moins amovible » (18) : sous-secrétaire d'Etat ou secrétaire administratif, — et bureaux.

Les fonctions, qui paraissent s'imposer à lui, seraient les suivantes :

I. Office de renseignements outillé pour mettre entre les mains du président du Conseil (qui risque toujours de se faire « noyauter » par les questions urgentes) les documentations variées que nécessitent les affaires gouvernementales, internationales surtout, désormais au premier plan des préoccupations d'un président du Conseil, alors même qu'il ne serait pas ministre des affaires étrangères (19).

II. Office interministériel adapté à la solution des problèmes chevauchant sur plusieurs ministères, dont ceux-ci se désintéressent. C'est-à-dire qu'ici, à la suite du besoin d'unité politique du cabinet, se révèle celui d'unité gouvernementale et administrative dans l'expédition des affaires : le même organisme satisferait les deux besoins.

Une telle nécessité ne peut manquer de provoquer l'initiative parlementaire; à vrai dire, si l'on excepte une proposition de résolution de MM. Menier et Aubriot du 9 juin 1921, « concernant l'organisation du ministère des finances et de la présidence du Conseil », c'est surtout à un seul député que l'on doit plusieurs essais de ce genre (20). Le dernier en date a fait l'objet d'un rapport (21) et d'un avis (22) des commissions compétentes; regrettons vivement l'échec de cette tentative.

Voici quel serait le rôle de l'organisation administrative permanente de la présidence du Conseil des ministres à créer, d'après le rapport de la commission d'administration générale :

1° Etablir et communiquer à tous les membres du gouvernement l'ordre du jour de chaque séance.

2° Etudier les divers projets soumis en centralisant toutes les infor-

(18) HAURIOU, *op. cit.*, 1929, p. 408.

(19) Et quelle meilleure confirmation après l'état de choses de l'année 1931, pendant une bonne partie de laquelle le président du Conseil a été ministre des affaires étrangères de fait?

(20) Proposition n° 3330, de M. Marin, séance Ch. du 25 mai 1917. *Idem* 31 décembre 1919, *J. O.*, S. E. de 1919, Ch. des dép., doc. parl., p. 596.

(21) Rapport de M. Cornudet, commission d'administration générale, 18 octobre 1921, *J. O.*, S. E. de 1921, Ch. dép., doc. parl., n° 3191, p. 19.

(22) Avis de M. Bokanowski, commission des finances, 4 avril 1922, *J. O.*, S. O. de 1922, Ch. dép., doc. parl., n° 4242, p. 1994.

mations susceptibles de faire apparaître les rapports réciproques des diverses questions.

3° Enregistrer les décisions, afin d'assurer l'unité et la continuité de l'action. Les procès-verbaux publiés, afin d'assurer le contrôle permanent de la nation, exposeraient, pour chaque décision, et ses motifs et les votes de chacun. C'est le seul point où auteur et rapporteur ne soient pas d'accord : celui-ci objecte qu'« il faut qu'au sein du Conseil la discussion soit complètement et sans restriction libre ». Mais il y a certainement intérêt à ce que décisions et engagements pris soient enregistrés.

4° Notifier ces décisions aux services et en vérifier l'exécution, en demandant des états de réalisation et en surveillant le fonctionnement des corps de contrôle et de liaison.

Bien entendu, la permanence est la condition *sine qua non* d'utilité : effectuer la liaison entre les gouvernements successifs. Aussi, ne peut-on compter sur un sous-secrétariat d'Etat, politique, alourdi de services de gestion, et dont l'existence même est, à chaque crise, remise en question. En définitive, l'organisme proposé comprendrait des services :

- a) de documentation et d'étude;
- b) d'archives;
- c) de liaison et d'exécution.

Son chef devrait posséder une vaste culture générale, des connaissances administratives complètes, et de plus, l'expérience des facteurs politiques, mais, collaborateur de « patrons » successifs, se renfermer dans une tâche toute d'intelligence, de labeur et de dévouement.

Quant à l'avis de la commission des finances, entièrement favorable, supputant le cadre du personnel, le loyer des locaux permanents, il évalue la dépense annuelle à 120.000 francs. Si ces chiffres ont dix ans d'existence, le coût de ce secrétariat serait récupéré, et bien au delà.

Il nous reste à examiner comment, dans la pratique, d'une façon sporadique, a été esquissé, de temps à autre, un semblant de constitution de cet organisme (23).

En 1917, M. Ribot, président du Conseil, tenant à se faire une opinion sur les questions de ravitaillement, transports maritimes, distribution de combustibles, répartition de la main-d'œuvre exigeant de fréquentes décisions, opinion ne résultant pas uniquement de ses échanges de vue avec les ministres intéressés, fonde un secrétariat administratif dirigé par un professeur de droit (24). M. Marin, par suite de la chute soudaine du ministère, ne peut faire régulariser l'institution.

(23) V. PAUL DUBOIS : *L'organisation des services de la présidence du Conseil*, Revue du Droit public, 1919, p. 75.

(24) M. Germain-Martin, alors à la Faculté de Montpellier.

Le successeur de M. Ribot, M. Painlevé, confie la direction d'un secrétariat général à la présidence du Conseil au sous-directeur de l'Ecole Normale Supérieure (25), « en vue de coordonner l'action gouvernementale et chargé de centraliser les renseignements, documents, études et travaux des départements ministériels » (26). On aurait dû reprendre la proposition Marin : sans elle pas de base solide. D'ailleurs, il est déclaré au ministre des finances et à un député (27) qu'il ne s'agissait que d'une création de guerre utilisant les crédits existants.

Vient le ministère Clemenceau. M. Borel démissionne. M. Jeanne-ney (28), « sous-secrétaire d'Etat au ministère de la guerre, est attaché à la présidence du Conseil (29), en vue d'assurer sur toutes les questions dont la solution milite un accord interministériel... la coordination des mesures qu'exige la conduite de la guerre ». A celui-ci s'adjoindront dans la suite plusieurs commissariats, présentant le même caractère précaire d'organes nouveaux sans statuts définitifs, créés par de simples décrets, destinés à disparaître la paix venue, aux emplois tenus, non par des fonctionnaires permanents, mais des parlementaires, hommes de confiance du chef du gouvernement. Même objection à une section d'études documentaires (30), disparue en octobre 1918. Et cependant, un tel organisme aussitôt créé s'imposerait par son utilité (31).

Les sous-secrétariats d'Etat à la présidence du Conseil dans les ministères suivants présentent les mêmes caractéristiques (32) : velléités d'institution d'un office créateur de continuité, mais changement à chaque cabinet, et de personne, et de conception :

M. Reibel, dans le ministère Millerand (janvier 1920);

M. Tissier, dans le ministère Briand (janvier 1921);

M. Colrat, dans le ministère Poincaré (janvier 1922).

La nomination de ce dernier comme garde des sceaux, le 5 octobre suivant (33), et le fait qu'il n'est pas remplacé, achèvent d'appuyer l'opinion qu'on ne peut compter, même s'il ne se produit pas de crise mi-

(25) M. E. Borel, également directeur des services techniques du ministère de la guerre.

(26) D. 15 septembre 1917; A. 24 octobre en fixant l'organisation et le fonctionnement.

(27) M. Dubois, futur ministre du commerce et président de la Commission des Réparations.

(28) D. 21 et 22 novembre 1917; A. 19 décembre.

(29) On remarquera ce libellé : le fait que l'emploi n'est que l'accessoire du titre est significatif.

(30) Dirigée par M. Lichtenberger, professeur à la Sorbonne.

(31) Cf. Revue Politique et Parlementaire, 1925, t. 125, p. 40.

(32) D. 29 janvier 1921 : « Le S.-S. d'E..., indépendamment des affaires lui ressortissant en propre, est chargé... d'assurer la liaison et la coordination entre les divers départements ministériels pour toutes les questions qui exigent un accord entre eux ».

(33) V. Seconde partie, Titre I^{er}, Chap. I.

nistérielle, sur un sous-secrétariat d'Etat comme organe permanent de liaison (34).

Les choses en sont là, lorsque, dans la loi d'organisation du cabinet Herriot, est voté un article autorisant la création à la présidence du Conseil d'un emploi de secrétaire général (ce qu'exige la loi de 1920). Dès le lendemain de la promulgation, un premier décret institue le poste et un second en nomme le premier titulaire (35). Pour cet article, comme pour les autres, bien que l'autorisation n'ait pas précédé l'exécution, on ne cherche pas une « mauvaise querelle » (36) au gouvernement actuel (37). Quant à la justification en elle-même de la création, les rapporteurs ont soutenu, l'un au Sénat, le point de vue utilitaire (38), l'autre à la Chambre, le point de vue politique (39). Ce dernier aspect de la question (non plus que n'a été passé sous silence par la minorité le caractère personnel de la création) ne fut pas celé par la majorité (40).

La contradiction de ces points de vue a son résultat logique en avril 1925 : l'organisme nouveau ne survit pas au cabinet qui l'a fait naître. L'article premier de la loi de crédits du 25 avril 1925, parlant des « services de la présidence du Conseil » pour les déplacer des affaires étrangères à la guerre, affirme leur existence; aussi leur transfert tombe-t-il sous le coup de la loi de 1920. Et l'article 5 remplace le secrétariat général par un sous-secrétariat d'Etat à la présidence du Conseil, ressuscité après deux ans et demi de sommeil. Le décret en fixant les attributions (41) ne présente rien que l'on n'ait déjà indiqué; simplement, celle-ci, assez nouvelle : les affaires concernant l'Alsace et

(34) Et celle-ci également qu'un S.-S. d'E. est au moins utile dans un remaniement, quand le président du Conseil veut éviter de mécontenter des candidats, extérieurs au cabinet, évincés.

(35) D. 14 juillet 1924, *J. O.* du 16. — M. A. Israël, ancien député, maintenant sénateur.

(36) L'expression est du rapport Bérenger au Sénat.

(37) S'il n'a pas paru décent de laisser purement et simplement de côté la loi de 1920, celle-ci n'est pas toujours appliquée avec rigueur. Pour tous les cabinets, les considérations politiques influencent les scrupules juridiques, soit pour les renforcer, soit pour les apaiser.

(38) « Votre commission... a eu trop souvent à constater l'éparpillement des forces gouvernementales, la dispersion des efforts, le manque de cohésion... pour ne pas approuver... l'heureuse création... » (Rapport Bérenger).

(39) « Nous estimons que c'est là une question de confiance [de savoir s'il y a utilité à le créer], qui se ramène à celle-ci : donnera-t-on au président du Conseil les moyens qu'il juge nécessaire pour assurer l'exercice du gouvernement? » (Rapport Viollette).

(40) M. Viollette, le 12 juillet 1924 (*J. O.*, p. 2663), réplique ainsi à M. Balanant : « A chaque instant, en raison de sa tâche diplomatique, le président du Conseil est obligé de quitter Paris et de se donner tout entier à une besogne accablante. Et vous n'admettriez pas qu'il eût à côté de lui quelqu'un pour suivre les diverses questions qui peuvent solliciter son attention et l'en saisir après étude? » En fait, les intéressés reconnaissent tout de suite une signification politique à la nouvelle institution, dont le titulaire joue un grand rôle le 8 août 1924 : le président du Conseil vient de décider brusquement, au milieu de la conférence de Londres, de venir à Paris. M. Israël sert d'intermédiaire entre lui, le président de la République et les ministres, pour préparer le Conseil qui a lieu le lendemain et où est décidée l'évacuation de la Ruhr.

(41) Du 2 mai 1925, *J. O.*, du 3, p. 4390.

la Lorraine (42). L'intérêt va plutôt résider dans une suite de mesures dessinant les cadres d'une organisation méthodique :

Un arrêté (43) du sous-secrétaire d'Etat nomme des « chargés de mission », répartis en trois sections : économique et sociale, affaires politiques, administrative et juridique. Diverses autres nominations ont pour but d'assurer la liaison avec les départements ministériels (44). Au début de juillet 1925, le président du Conseil, dans une lettre-circulaire à ses collègues, indique la nécessité d'un examen des affaires en vue de préparer leur accord (45). Un décret (46) lui permet de charger des fonctionnaires d'établir la coordination et de préparer et suivre les questions à l'ordre du jour du Conseil.

Un arrêté (47) les répartit en quatre sections :

1) Questions à l'ordre du jour, débats parlementaires, politique générale.

2) Questions économiques et sociales, liaison avec les ministères compétents.

3) Questions administratives et de défense nationale, liaison de même but.

4) Services d'information, du courrier, intérieur.

Mais la proche tempête de crises ministérielles fréquentes ruinera jusqu'aux fondations de l'édifice.

Dans l'intervalle, plusieurs changements se produisent dans le ministère. Si c'est une loi qui crée un secrétariat général des postes et télégraphes, avec un fonctionnaire comme titulaire (48), c'est un décret qui institue un haut-commissariat à l'habitation où est nommé un parlementaire (49). On peut penser que l'inverse eût été davantage dans l'esprit de la loi de 1920. Le Sénat, le 29 décembre 1925, rejettera d'ailleurs les crédits de ce dernier poste, ce qui ne l'empêchera pas d'admettre son titulaire à prendre part, quelques jours plus tard, aux débats de l'assemblée comme représentant du gouvernement (50), de son banc et à la tribune.

(42) Pour lesquelles une direction générale est instituée par L. 24 juillet 1925 et organisée par D. au *J. O.* du 20 octobre 1925.

(43) Du 23 mai 1925, *J. O.* du 26.

(44) De M. Helbronner, maître des requêtes au Conseil d'Etat, avec les affaires étrangères (*J. O.* du 9 mai 1925); de M. P. Dubois, auteur d'une étude citée, avec la marine (*J. O.* du 23).

(45) « Toutes les affaires importantes seront inscrites à l'ordre du jour du Conseil, l'instruction faite par les services de la présidence du Conseil, et les décisions rappelées ensuite par lettre aux ministres intéressés. » (*Journaux quotidiens* du 5 juillet 1925).

(46) Du 2 septembre 1925, *J. O.* du 4, p. 9606. Cf., en exécution, arrêtés au *J. O.* du 27, p. 10263.

(47) Du 2 octobre 1925, *J. O.* du 5, p. 9638.

(48) Du 17 juillet 1925, *J. O.* du 19. — M. Deletête.

(49) Du 22 juillet 1925. — M. Levasseur.

(50) Ceci confirme la note 37 du présent chapitre. Cf. observations de M. Chéron, rapporteur général, et la lettre de M. Milliès-Lacroix, président de la commission, du 24 juin 1926.

Quoi qu'il en soit, disons, à propos de cette question des hauts-commissariats en général, qu'en fait le titulaire d'un de ces postes est un membre du Parlement nommé par le gouvernement à la direction d'un service qu'on veut soustraire à la bureaucratie, et dont on souligne ainsi l'importance : c'est fréquemment une étape vers un sous-secrétariat ou un ministère. S'il est vrai que, selon la remarque du rapporteur D. Delahaye, pour le haut-commissaire dont il a été précédemment parlé, la création du poste entraîne des dépenses d'installation et de personnel, le fait que son titulaire n'est pas rétribué élude le problème de l'incompatibilité avec un mandat parlementaire, laquelle n'existe que pour les fonctions qui le sont, sauf, bien entendu, pour celles de ministre ou de sous-secrétaire d'Etat. Somme toute, le haut-commissaire est un chef politique dirigeant un service administratif, sous-secrétaire d'Etat sans le titre ni le traitement, faisant partie du gouvernement, parlant devant les Chambres en son nom, avec cette seule restriction qu'il n'a entrée à celle dont il ne fait pas partie que par un décret le nommant commissaire du gouvernement pour les questions relatives au service dont il est chargé (51).

Une modification plus importante dans la composition du ministère que la nomination du haut-commissaire se produit le 11 octobre, par suite de la nomination du garde des sceaux comme résident général de France au Maroc. Le ministre de l'instruction publique lui succède, et est remplacé lui-même par son sous-secrétaire d'Etat. Celui-ci l'est à son tour par le « commissaire général à la guerre, chargé de l'éducation physique », cependant que les beaux-arts retournent au ministère. Mais ce dernier conserve son précédent poste par une combinaison « originale » (52) : il est chargé de « l'enseignement technique et professionnel, ainsi que des enseignements post-scolaires », en conservant l'éducation physique et la préparation au service militaire. Il est bien précisé qu'il reste le collaborateur du ministre de la guerre, en même temps qu'il devient celui du ministre de l'instruction publique. Pour en terminer avec ce cas très particulier, disons tout de suite que le titulaire conservera ses fonctions dans le nouveau cabinet Painlevé du 29 octobre 1925, et les cabinets Briand des 28 novembre 1925 et 9 mars 1926. Il sera alors investi par une formule nouvelle : « sous-secrétaire d'Etat à l'enseignement technique et chargé des fonctions de haut-commissaire à la guerre ». Cette « union personnelle » (53) a évidemment pour but de faire régner l'unité dans la politique suivie par les deux départements relativement à l'éducation physique et à la préparation

(51) Cf. *Annuaire interparlementaire*, 1931, p. 315.

(52) *Chronique administrative de France*, par A. GUILLOIS, *Revue du Droit public*, 1925, p. 675. — Art. 2 du D. 11 octobre 1925.

(53) Qui n'a rien de commun avec celle de la guerre et des pensions du 14 janvier 1922 au 13 juin 1924 en faveur de M. Maginot.

militaire. Cette coordination interministérielle peut être un emploi des sous-secrétariats, ainsi celui de l'aéronautique, mais si ce rôle se manifeste dans sa mission et son esprit, il n'est rattaché qu'aux travaux publics, tandis que le poste considéré est un organe commun à deux départements, avec réunion dans la personne du titulaire d'une double qualité.

La situation financière ne fait qu'empirer. Le 27 octobre, le ministère se retire (54), M. Painlevé le reforme aussitôt le 29 (55); un seul changement par rapport au précédent cabinet : le portefeuille des finances est divisé (56) entre le président du Conseil, qui se réserve les finances proprement dites, en prenant le titre de ministre du trésor, et l'ancien sous-secrétaire d'Etat à la présidence du Conseil, nommé ministre du budget, le chef du cabinet voulant se consacrer exclusivement aux problèmes de trésorerie qui appellent des solutions d'urgence. Les sous-secrétariats d'Etat ne subissent aucune modification dans le dernier état où ils se trouvent après le remaniement du 11 octobre. Ce n'est que dans le projet de crédits du 5 novembre (Chambre, n° 2028) que sont précisées les attributions respectives des deux ministres des finances (art. 1 et 3). Le sous-secrétariat des régions libérées qui y est attaché passe au budget (article 6). Le texte voté par la Chambre le 10 novembre dispose que : 1° les services administratifs de la présidence passent de la guerre aux finances (article 2); 2° les beaux-arts reviennent à l'instruction publique. Un décret du 11 octobre a déjà effectué ce retour, mais le Parlement est intervenu par l'article 4 de la loi du 25 avril 1925.

Encore une fois, la loi de 1920 est violée : tous ces changements ne devraient être mis en vigueur qu'après le vote de la loi. Un député élève cette objection (57), dont le président du Conseil reconnaît la justesse mais « le gouvernement, en ce moment, doit faire face à de singulières difficultés ». Et c'est le vote le 10. Encore une fois également, le gouvernement feint de croire (58), par le titre du texte, que la loi de 1920 n'a été dictée que par des considérations budgétaires, et non par le désir de faire ratifier, bien plus, de faire approuver à l'avance les modifications aux départements ministériels. Or, les rapporteurs à la Chambre (59) de cette loi les ont critiquées, non seulement à cause de

(54) « M. Caillaux doit démissionner par la volonté du Congrès [radical] de Nice... » *La crise de la démocratie représentative*, par J. BARTHÉLEMY, Revue du Droit public, 1928, p. 633. « Cabinet principalement caractérisé par le départ de M. Caillaux... des finances. » A. GUILLOIS, *eodem loco*, 1925, p. 677.

(55) Voir APPENDICE, annexe 15.

(56) Nous réservons nos explications au dédoublement de février 1930 qui, lui, a tenu du moins pendant deux ans.

(57) Chambre, 10 novembre, p. 3655 (M. Marin), p. 3656 (M. Painlevé).

(58) Comme aussi dans le rapport avant D. 22 juillet 1925 justifiant la création, sans intervention législative, d'un haut-commissariat au logement, le titulaire ne devant pas en être rétribué.

(59) MM. Charles Dumont, Bokanowski et de Lasteyrie.

leurs conséquences financières, mais aussi administratives, « des perturbations dans la direction et la marche des services ». Au vrai, par cette désinvolte manière d'agir des chefs successifs du gouvernement, « l'équilibre du régime parlementaire a triomphé d'une tentative de rupture au profit des assemblées » (60). Mais avant que ne devienne définitif, par le vote du Sénat, le projet de crédits, le 22 novembre, le cabinet Painlevé est mis en minorité à la Chambre des députés, sur la question du moratoire des bons du trésor.

Le ministère Briand est constitué par les décrets du 28 novembre 1925 (61). Le ministère des finances recouvre son unité, mais il est nommé un sous-secrétaire d'Etat au budget qui s'ajoute à celui des régions libérées. Les services de la présidence connaissent leur quatrième stade de 1925 : ils retournent aux affaires étrangères. On entend marquer l'importance du sous-secrétariat d'Etat à la présidence en faisant immédiatement suivre la nomination du président du Conseil de celle de son titulaire. La loi (62) de ratification est promulguée le 29 décembre (*J. O.* du 30).

Dans l'intervalle, du 2 au 16 décembre, se produit un incident extrêmement symptomatique et intéressant; le ministre des finances, ayant pourvu à de lourdes échéances immédiates par une inflation gagée sur des impôts rétroactifs, présente un ensemble de projets financiers à la commission des finances de la Chambre.

Trois irrégularités, au point de vue juridique, se produisent coup sur coup :

1° En renvoyant ses projets au ministre des finances, la commission des finances de la Chambre n'accomplit pas sa mission de collaboratrice et d'intermédiaire (63).

2° En le réduisant à résigner ses fonctions, elle s'attribue sur le gouvernement un droit de contrôle qui n'appartient qu'au Parlement et ce, par une procédure vicieuse.

3° En restant au pouvoir quoique battu, en la personne du ministre,

(60) BARTHÉLEMY et DUEZ, *Traité élémentaire de Droit constitutionnel*, 1926, p. 554. « Malgré les apparences, les choses en sont sensiblement restées au *statu quo ante*... Au contrôle *a priori* qu'exigeait la loi de 1920... la pratique a substitué un contrôle *a posteriori*. Ce dernier existait déjà par le jeu du contrôle politique et du pouvoir financier des assemblées. » (*eodem loco*).

(61) Voir APPENDICE, annexe 16.

(62) Projet de loi n° 2161, Ch. des dép., 5 décembre 1925, S. E. 1925, p. 288. Rapport de M. Lamoureux, Ch., S. E. 1925, p. 396, n° 2268 (« La division des finances n'aura pas été consacrée législativement »), vote sans débats à la Chambre le 23. Vote au Sénat le 29, après une protestation de M. Chéron, rapporteur général de la commission des finances, s'élevant à nouveau contre l'inobservation de la loi de 1920 : « La commission entend qu'à l'avenir les gouvernements s'y conforment, sous peine de se voir refuser les crédits ».

(63) Il semble qu'elle ait été surprise par la souplesse extrême des convictions du ministre des finances, « dont l'ingéniosité touche au vertige et qui paraît n'avoir besoin que d'un fil de fer tendu pour assurer son équilibre. » (*Chronique politique* d'EDOUARD JULIA, Revue Politique et Parlementaire, 1925, t. 125, p. 487).

sur la question financière alors primordiale, le cabinet viole la règle de la responsabilité solidaire des ministres.

Si l'on objecte que c'est alors considérer les ministres comme responsables devant une commission, nous répondrons que le gouvernement ne devait pas accepter cette démission partielle, ou s'en aller tout entier.

Le ministre se retire le 16; il est remplacé le jour même par un sénateur ayant déjà occupé ce poste en 1921 (64), futur président du Sénat et président de la République. A la rentrée du Parlement, le 12 janvier 1926, l'opposition entre le nouveau ministre et la commission se continue irréductible, identiquement inconstitutionnelle, plus dangereusement inopportune. Mais il suffit que, le 15, le président du Conseil rappelle avec une précision énergique (65) les règles du jeu parlementaire, pour qu'on revienne à la collaboration nécessaire. Il est vrai que, moins de deux mois plus tard, le 6 mars, à 6 heures du matin, la mise en minorité sur le budget du ministre des finances entraîne la retraite du ministère. Son chef est chargé de former le nouveau cabinet.

La crise est rapidement (66) dénouée, et les décrets du 9 mars (67) n'apportent pas de modification à l'organisation ministérielle. Les pouvoirs du président du Conseil pour l'Alsace et la Lorraine sont délégués au garde des sceaux (68), mais « agissant au nom et sous l'autorité du président du Conseil des ministres » (69). Quant aux services de la présidence du Conseil, après l'essai d'organisation méthodique de 1925 (70), M. Tissier (71) a été chargé « à titre de mission » des fonctions de secrétaire général administratif à la présidence du Conseil (72). Et l'article 134 de la loi de finances du 29 avril 1926 autorise cette création. Le décret du 25 juin 1926 la maintiendra.

Le 8 avril, le ministre de l'intérieur se retire (73); le 9, il est remplacé par son collègue de l'agriculture; le 10, celui-ci par un député.

(64) « M. Doumer ne peut être ministre des finances parce que, comme sénateur membre de la Haute-Cour, il s'est prononcé pour la condamnation de M. Malvy, parce qu'il n'a pas voté pour le ministère Herriot. Cette exclusion nous vaut les huit jours de l'expérience Loucheur, huit jours perdus quand les heures sont précieuses... M. Raoul Péret voit se dresser devant lui un veto... » *La crise de la démocratie représentative*, par J. BARTHÉLEMY, Revue du Droit public, 1928, p. 633.

(65) « Je ne veux pas n'avoir de rapports qu'avec un comité réduit. Je suis responsable devant le Parlement. »

(66) M. Briand doit aller à la session du Conseil de la S. D. N.; d'où le surnom de « ministère de Genève ».

(67) Voir APPENDICE, annexe 17.

(68) D. 26 mars 1926 (*J. O.* du 30), modifiant D. 21 mars 1919, L. 17 octobre 1919 et L. 24 juillet 1925.

(69) Ceci pour répondre à l'objection du transfert par décret de pouvoirs attribués par une loi.

(70) Cf. notes 43 et suivantes du présent chapitre.

(71) Alors président de section au Conseil d'Etat. Maintenant vice-président de la haute assemblée.

(72) D. 28 novembre 1925, *J. O.* du 2 décembre.

(73) Parti pour raisons de santé (il s'est évanoui au banc du gouvernement le jour de la présentation du ministère devant les Chambres), il invoque des motifs politiques dans sa lettre de démission.

Le ministre des finances, ayant donné sa démission (74) le 15 juin, le président du Conseil, après avoir eu l'habileté de se faire décerner par la Chambre un ordre du jour de confiance, se retire le même jour. Huit jours après, M. Briand réussit à constituer de nouveau un ministère (75) par décrets du 23 (*J. O.* du 24).

Jusqu'à présent, le titre officieux de vice-président du Conseil est donné au ministre de la justice. Pour ce cabinet — et ce sera le seul —, en raison et de l'importance actuelle du portefeuille et de la personnalité du titulaire, c'est le ministre des finances qui le reçoit. Cependant, c'est le garde des sceaux qui lit la déclaration ministérielle au Sénat le 29 (76). Le sous-secrétariat d'Etat aux finances se divise en deux : budget, trésor (77). Il n'y a pas d'autre modification aux sous-secrétariats d'Etat, si ce n'est que le titulaire de l'enseignement technique reçoit les beaux-arts et abandonne l'éducation physique, que détint en même temps son prédécesseur. Deux créations projetées n'interviennent pas : l'une parce que le dessein en est abandonné, celle d'un sous-secrétariat d'Etat aux P.T.T. (on en cite même le titulaire éventuel, M. Astier, député); l'autre, par suite de la chute du cabinet, celle d'un haut-commissariat aux finances, dont le titulaire, non rétribué, eût été chargé des économies et des réformes administratives; il est mentionné par le projet de ratification (78). Enfin les affaires d'Alsace et de Lorraine restent attribuées à la justice (Décret du 28 juin).

Avant que la situation n'ait été régularisée, au bout de vingt-trois jours d'existence, le ministère est mis en minorité à la Chambre le 17 juillet : fait unique, le président de la Chambre est intervenu contre lui (79).

(74) En raison de l'absence de certains concours (dont celui de la Banque) lorsqu'il prépare son opération de redressement du franc, et du refus du cabinet d'accepter son programme d'élargissement ministériel.

(75) Voir APPENDICE, annexe 18.

(76) Le *J. O.* mentionne, quand il monte à la tribune, des cris au centre et à droite : « Caillaux ! Le vice-président ! »

(77) Peut-être parce qu'inédit par rapport à celui du budget, la commission sénatoriale des finances propose, le 11 août 1926 (p. 1576), de rejeter les crédits de ce S.-S. d'E., malgré le rapport Chéron concluant à l'adoption. Le garde des sceaux réussit à obtenir le vote du projet. Remarquons que cette discussion n'a qu'un intérêt financier rétrospectif, puisque le gouvernement qu'elle concerne a été renversé avant le vote de la loi de ratification, et que ce n'est même plus le suivant qui se trouve au pouvoir.

(78) Du 29 juin, n° 3074, Ch., S. O., 1926, p. 910. — Dès le 25 juin, la commission sénatoriale des finances proteste pour « obtenir le respect de la législation en vigueur ».

(79) Pour combattre le projet de pleins pouvoirs présenté par le ministre des finances. Nous en renvoyons l'étude, comme pour la loi de 1924, à l'examen du projet Poincaré qui, lui, sera voté et largement appliqué. M. Herriot (*J. O.*, déb. parl., Ch. des dép., séance du 17 juillet 1926, p. 2965) : « Nous sommes les délégués mandatés du souverain, qui est le peuple, et des délégués qui ne peuvent pas déléguer leur délégation... Voilà les causes de l'émotion d'un homme qui a eu l'honneur de diriger les travaux de la Chambre, et qui ne pourrait continuer à le faire si la Chambre était diminuée... En France, au cours de l'Histoire, c'est en faisant confiance aux Assemblées, en s'appuyant sur elles, que les gouvernements, dans les crises les plus graves, ont puisé le

Lui-même forme un cabinet (80) le 19 juillet, où la liste des ministres et sous-secrétaires d'Etat reste la même, sauf ce qui suit :

1° Le ministre des finances n'est plus qualifié de vice-président du Conseil, c'est à nouveau le garde des sceaux, qui conserve les affaires d'Alsace et de Lorraine.

2° Il n'y a plus de sous-secrétaire d'Etat à la présidence du Conseil, mais un sous-secrétaire d'Etat au département ministériel du président du Conseil : les affaires étrangères, le secrétariat général de la présidence du Conseil de 1924-1925 étant rétabli, avec le même titulaire.

3° Un second haut-commissariat, à l'émigration et à la naturalisation, s'ajoute à celui de l'habitation, qui devient tout de suite vacant du fait du refus du précédent titulaire (81) de le reprendre; il n'est pas remplacé, car la crise financière s'aggravant, les événements se précipitent : après deux jours d'existence, le nouveau cabinet est renversé par la Chambre le jour même de sa présentation devant le Parlement (82), le 21 juillet (83).

La période de six ans envisagée peut encore se diviser en deux phases distinctes :

Dans la première, de 1920 à 1924, après un renversement politique assez marqué, on assiste à une contraction continue du personnel gouvernemental, dont l'action passe, par une insensible transition, du domaine de la politique étrangère au plan financier interne. On aboutit à un projet d'affaiblissement du régime parlementaire que le suffrage universel repousse.

Dans la deuxième, de 1924 à 1926, cependant que le nombre des ministres reprend son mouvement d'augmentation, on assiste d'abord à une sorte de remise en honneur des questions de politique extérieure; puis la crise financière reprend le pas dans les préoccupations de tous. En même temps, le régime parlementaire semble sorti de la salle des séances publiques pour passer dans les comités électoraux, dans les groupes ou dans les commissions... Nous avons eu une contrefaçon de régime parlementaire, dans les coins » (84). « C'est ainsi qu'en France même, on a vu naître un état d'esprit peu favorable aux institutions

plus clair de leurs forces... Pendant la guerre encore, c'est le Parlement qui, en remplissant heure par heure son devoir, a mis l'armée à même de défendre le pays... Collaborer avec le Parlement, ne le supprimez pas. »

(80) Voir APPENDICE, annexe 19.

(81) En ces termes, dans une lettre du 20 au président du Conseil : « Je considère que la plus grosse partie de l'importante besogne que j'ai entreprise est maintenant terminée. » La tâche du haut-commissaire à l'habitation est-elle alors si près d'être accomplie?

(82) Cf. Seconde partie, Titre II, Chap. II, note 13.

(83) « M. Herriot voit paralysés par son entourage ses efforts en vue de la constitution d'un ministère de concentration loyale, ouverte, franche et affichée. » J. BARTHÉLEMY, *Revue du Droit public*, 1928, p. 633.

(84) *Ibid.*

parlementaires, dépassant l'indifférence et le scepticisme coutumiers, qui contraindra le Parlement à subir une véritable abdication » (85) au profit du gouvernement, ce qui ne s'est pas réalisé en 1924 se réalisera en 1926 : dans l'intervalle, la question financière influençant la situation politique, la France a eu douze ministres des finances dans neuf gouvernements.

(85) ESMEIN et NÉZARD, *op. cit.*, t. I, 1927, p. XIV.

TITRE SECOND

L'EXTENSION ACTUELLE PAR PALIERS SUCCESSIFS

CHAPITRE PREMIER

La formation serrée d' « Union nationale » de 1926

« Une crise financière, entraînant la chute de la valeur du franc dans les échanges internationaux, ramène au pouvoir, en juillet 1926, un cabinet de coalition formé par les chefs des partis » (1); pour opérer le relèvement financier, « il va réaliser des économies dans les services publics par voie de décrets-lois » (2).

Un ancien président de la République qui, fait unique, est revenu à la vie publique son septennat achevé et a alors été président du Conseil, forme très rapidement (3) le nouveau cabinet (4).

La nomenclature des treize ministères reste la même, — les douze départements de 1914 plus un legs de la guerre qui, au lieu d'être comme en 1924 les régions libérées, est cette fois les pensions; la moitié des ministres sont anciens présidents du Conseil (5). Le chef du gouvernement assume la direction des finances, qui est alors le département essentiel, dont le titulaire doit avoir la plus grande autorité; les services d'Alsace et de Lorraine y sont rattachés par décret du 26 juillet (*J. O.* du 27, abrogeant le décret du 28 juin les mettant à la justice); les services des régions libérées sont attribués au ministère des travaux publics, ceux de l'aéronautique et des transports aériens au ministère du commerce. Tous les sous-secrétariats d'Etat sont supprimés (6).

(1) ESMEIN et NÉZARD, *op. cit.*, t. II, 1920. — Sauf les socialistes.

(2) *Ibid.*, t. I, 1927, p. XIV.

(3) Le ministère Herriot est tombé le 21 juillet 1926. Les décrets sont du 23 (*J. O.* du 24).

(4) Voir APPENDICE, annexe 20.

(5) MM. Poincaré, Barthou, Briand, Painlevé, Leygues et Herriot, titulaires des six premiers ministères dans l'ordre du protocole, en exceptant l'intérieur.

(6) M. Poincaré : « Ce geste symbolique (Ch., 31 juillet, 1^{re} séance, p. 3088) constitue un premier effort vers ces économies dont il n'y a guère à attendre de profit immédiat, mais qui doivent donner au pays l'exemple de l'épargne. » C'est la mystique de la confiance. Cf. rapporteur général, Chambre, 7 août, p. 3240 : c'est une économie de 534.000 francs pour une année entière.

La loi du 12 août 1926 ratifie ces suppressions. Leur énumération (article 4), non indispensable, a cependant un effet précis : aucun sous-secrétariat d'Etat ne pourra, désormais, être établi qu'en vertu d'une loi. Au Sénat, comme le rapporteur Chéron met une fois de plus en lumière la violation de la loi de 1920, un sénateur, M. Hervey, propose l'abrogation de cette loi inappliquée parce qu'inapplicable. Le rapporteur la déclare au contraire « facile à appliquer », et l'amendement est rejeté.

Enfin l'article 8 transfère au ministère des finances les services administratifs de la présidence du Conseil. Quant au secrétariat administratif permanent, instauré, comme on l'a vu, par l'article 134 de la loi de finances du 29 avril 1926, il est fusionné (7) avec le cabinet et les services de la présidence du Conseil.

Pendant vingt-deux mois, la composition du ministère va rester identique; les neuf précédents, cinq gouvernements se sont succédés.

Naturellement, la première pensée du gouvernement se tourne vers le but pour lequel il est constitué : le rétablissement financier. Mais comme le temps presse, « profitant du désarroi dans lequel la crise a plongé les milieux parlementaires » (8), il se fait accorder par les Chambres le pouvoir d'opérer par décret des réformes administratives et fiscales. On a déjà fait allusion à cette question dite des « décrets-lois », à propos de la loi du 22 mars 1924 (abrogée par l'article 40 de la loi du 10 mars 1925) (9) et du projet de loi du 9 juillet 1926. L'article premier de la loi du 3 août 1926 décide : « Le gouvernement est autorisé à procéder par décrets, jusqu'au 31 décembre 1926, à toutes suppressions ou fusions d'emplois, d'établissements ou de services. Lorsque ces mesures nécessiteront soit des modifications à des organisations, formalités ou procédures fixées par la loi, soit des annulations ou transferts de crédits, elles devront être soumises à la ratification des Chambres dans un délai de trois mois. » Il y a d'autant plus lieu d'examiner ce texte que, si les événements politiques ont empêché l'utilisation

(7) D. 23 août 1926 (*J. O.* du 25), en application de l'art. 1^{er} L. 3 août 1926.

(8) *Les Décrets-lois du ministère Poincaré*, par ROGER BONNARD, *Revue du Droit public*, 1927, p. 248.

(9) « Le président du Conseil, avec sa ténacité habituelle, reprenait une idée qu'il avait déjà fait triompher. » (*eodem loco*). Mais n'est-ce pas un sentiment commun à lui et à M. Caillaux, dans le dossier « Rubicon » (saisi dans le coffre-fort de Florence) duquel on trouva ce texte : « Pendant trois mois, à dater de la promulgation, le président de la République sera investi du droit de procéder par décrets ayant force législative et constitutionnelle et qui resteront en vigueur jusqu'à la ratification par le Parlement. » Et que l'on compare avec son projet de 1926 : « Article premier. - Le gouvernement est autorisé, jusqu'au 30 novembre 1926, à prendre, par décrets délibérés en Conseil des ministres, toutes les mesures propres à réaliser le redressement financier et la stabilisation de la monnaie. — Art. 2. - Ceux de ces décrets qui comportent des dispositions fiscales seront soumis à la ratification législative à l'ouverture de la session ordinaire de 1927, les mesures qu'ils auront prescrites restant définitivement acquises. » C'est ce dernier point qui attira la plus grande hostilité au mois de juillet. *Sic* M. Marin : « Les mesures les plus graves — les emprunts extérieurs, les ouvertures de crédit — ne reviendront jamais devant nous. »

de la loi de 1924 et le vote du projet Caillaux de juillet 1926, la nouvelle tentative est cette fois-ci couronnée de succès : « le gouvernement a usé, et largement usé, du pouvoir réglementaire qui lui a été reconnu » (10).

On peut analyser deux régimes différents dans la loi du 3 août 1926 : celui des réformes administratives, celui des mesures fiscales, ce dernier prescrit par les articles 2 et 3. Mais, comme on ne se retrouve plus en présence du régime des décrets-lois, nous ne faisons que le mentionner.

L'article premier vise donc les réformes d'ordre administratif. Il autorise le gouvernement à opérer par décret des changements dans l'organisation et le fonctionnement des services publics. Ces décrets pourront modifier des lois : le principe de la subordination du règlement à la loi est suspendu. Le président de la République voit ainsi, non en vertu d'une délégation, mais d'une renonciation du Parlement, s'étendre sa compétence. Comment celle-ci sera-t-elle exercée ?

En 1924, c'est par des décrets en Conseil d'Etat. En 1926, des décrets simples suffisent. Le seul avis du Conseil des ministres est exigé. On veut ainsi procéder plus rapidement et ne pas risquer de se heurter à des objections de la haute assemblée (11).

Il n'y aura pas une abdication inconstitutionnelle du Parlement si sa renonciation est partielle et limitée à la fois dans son temps et dans son objet. Observons simplement que le projet Caillaux, s'il satisfait à la première condition, se donnait toute latitude quant à la seconde.

Il faut donc en premier lieu une limitation quand à l'objet. Les modifications administratives ne pourront comporter que des suppressions ou fusions d'emplois, d'établissements ou de services. Comme conséquence, des annulations et des transferts de crédits pourront être prononcées. Ainsi le gouvernement ne reçoit pas le pouvoir de créer des emplois et d'étendre les services. C'est pour une œuvre, non pas *extensive*, mais *restrictive*, qu'il est habilité.

Ce pouvoir réglementaire pour les réformes administratives n'est ensuite conféré que pour une durée limitée : la loi de 1924 limite ses effets à une durée de quatre mois; celle de 1926 à une durée de cinq mois. L'une et l'autre ne font que suspendre l'autorité du Parlement sur les services publics à réorganiser. De cette durée limitée, il résulte que, jusqu'au 31 décembre 1926, les matières prévues comme objet de ces décrets sortent du domaine du pouvoir législatif pour être placées dans le domaine du pouvoir réglementaire. A leur retour dans le premier,

(10) ROGER BONNARD, *eodem loco*.

(11) Des difficultés de son côté semblent, en effet, s'être produites en 1924, comme il paraît résulter de déclarations de M. Marin à la séance de la Chambre des députés du 17 juillet 1926 (*J. O.*, p. 2970), où est repoussé le projet Caillaux. Il insinue que certains décrets préparés par le gouvernement avaient été refusés par le Conseil d'Etat.

elles ne pourront plus être modifiées que par une loi : ces décrets sont donc bien des décrets-lois; ce qui en est le propre, ce n'est pas de venir modifier une loi, mais de ne pouvoir être modifiés eux-mêmes que par une loi. On semble avoir redouté cette terminologie, en 1926 comme en 1924. Les parlementaires la détestent, comme un rappel des « sombres jours » de la dictature de décembre 1851 (12). Les juristes y répugnent, en raison d'une certaine incompatibilité entre ces deux mots ainsi accouplés. Et pourtant, ne formule-t-elle pas bien l'idée qu'il faut exprimer? (13)

Mais, en toute hypothèse, les actes pris en vertu de ces dispositions demeurent des actes administratifs, pouvant être attaqués par la voie du recours en annulation pour excès de-pouvoir devant le Conseil d'Etat, ou se voir arrêtés dans leur application par l'exception d'illégalité soulevée devant toutes les juridictions.

Enfin — et nous abordons ici le dernier point, celui de la ratification —, la renonciation du Parlement est demeurée conditionnelle : les décrets qui modifient des lois devront être soumis à la ratification du Parlement, qui se propose de reprendre sa compétence antérieure, dans un délai de six mois (loi de 1924), ou de trois mois (loi de 1926). Ce délai ne vise pas la ratification elle-même, mais le dépôt à fin de ratification. L'existence de cette condition est malheureusement génératrice de difficultés (14). Le décret non ratifié ne reste pas moins valable. Le refus par le Parlement comporterait abrogation proprement dite, et non retrait avec effet rétroactif : ce qui a été fait restera valable, sauf modification régulière des effets produits par actes contraires.

Si l'on doit terminer en condamnant la pratique de décrets rendus sur une compétence étendue donnée au Gouvernement par le Parlement, pratique constituant un échec au gouvernement représentatif, il faut bien constater qu'aux mains d'un grand homme d'Etat, elle a contribué au redressement financier.

(12) Et d'ailleurs, en 1924, M. de Jouvenel n'a-t-il pas exprimé au Sénat la crainte que la loi ne constituât un précédent dangereux pour un chef de gouvernement moins probe et moins scrupuleux que M. Poincaré?

(13) Notons toutefois que, dans une certaine opinion, l'expression est en l'espèce techniquement inexacte : elle ne doit s'appliquer qu'aux mesures générales prises en matière législative par un gouvernement de fait, après une révolution triomphante, sans une autorisation préalable du Parlement disparu. Il s'agirait ici, au contraire, de décrets réglementaires pris en des matières législatives, mais en vertu d'une autorisation préalable du Parlement régulièrement consulté.

(14) « La rédaction de ces deux textes a été, et inutile, car le Parlement pouvant toujours légiférer à son gré à l'expiration du délai, elle n'est qu'un hommage de style et un artifice politique; et imprudente, car elle place les administrés dans les plus cruelles perplexités. » (ESMEIN et NÉZARD, *loc. cit.*, t. II, 1928, p. 115). Rappelons, par exemple, les sous-préfectures, tribunaux, etc., supprimés, puis rétablis.

CHAPITRE II

Le retour définitif des sous-secrétaires d'État

Le ministre du travail du cabinet Poincaré d'Union nationale, ayant donné sa démission (1), est remplacé par un député (2). Et voici qu'à ce dernier est adjoint un sous-secrétaire d'État, également député (3). Si à la Chambre (4), le rapporteur souligne l'opportunité du nouveau poste, en raison des problèmes (logement, assurances sociales) que doit résoudre ce département, au Sénat, le rapporteur, en en convenant, observe une nouvelle fois la violation de la loi de 1920; et la commission la rappelle : « pour la bonne règle », puisqu'au moment où la création a été décidée, les Chambres ne peuvent fonctionner.

Le 2 septembre, le ministre du commerce et des transports aériens trouve la mort dans un accident d'aviation. L'émoi public est tel, que, celui-ci étant remplacé le 14 au commerce, les services de l'aéronautique, et notamment ceux relevant antérieurement du commerce, sont groupés en un nouveau département : le « ministère de l'air ». Passent également sous son autorité la direction générale et les divers services aéronautiques ressortissant précédemment aux départements de la guerre, de la marine et des colonies. Les attributions du nouveau poste, érigé pour la première fois en ministère ce qui porte le nombre de ceux-ci à quatorze, sont fixées, après pourparlers n'ayant abouti que moyennant une délibération en Conseil des ministres du 26 septembre, par un décret du 2 octobre.

L'œuvre de sauvetage financier du gouvernement paraissant achevée, la formule d'Union nationale périmée, les luttes des partis ne tardent pas à reprendre.

A la suite d'un vote du congrès radical d'Angers la répudiant, les quatre ministres radicaux (5) adressent à leur chef le 6 novembre leur démission, aussitôt suivie de celle de tout le cabinet (6).

(1) Battu aux élections législatives du 22 avril 1928.

(2) M. Loucheur, D. 1^{er} juin 1928.

(3) Le 4 juin. — M. Oberkirch, député.

(4) Projet déposé à la Chambre le 28 juin. Rapporteur à la Chambre, n° 334, S. O. 1928, p. 1277. Rapporteur au Sénat, n° 622, S. O. 1928, p. 618. Loi du 12 juillet 1928.

(5) MM. A. Sarraut et L. Perrier, sénateurs; Herriot et Queuille, députés.

(6) « Le président du Conseil avait toujours déclaré que, chef d'un ministère d'union, il se retirerait si l'un des éléments de cette union venait à lui manquer. » (***, *Journal* du 7 novembre 1928, p. 1).

Le 11 novembre 1928 (7), M. Poincaré constitue un nouveau gouvernement (8). La liste des ministères n'y est pas modifiée, mais le département des finances reçoit un titulaire distinct, M. Poincaré conservant désormais la présidence du Conseil sans portefeuille (9). D'où quinze ministres.

Cinq mois après la résurrection d'un premier sous-secrétariat d'Etat, trois autres s'ajoutent à celui du travail : éducation physique (10), enseignement technique et beaux-arts, postes, télégraphes et téléphones (décrets du 13 novembre). Les services d'Alsace et de Lorraine continuent à dépendre de la présidence. A ce moment, la création du ministère de l'air n'a pas encore été ratifiée par le Parlement.

La discussion de la loi d'organisation (du 7 décembre 1928) est fort intéressante.

A la Chambre, un orateur (11) dénonce une fois de plus la violation de la loi de 1920 : l'assemblée, devant le fait accompli, ne joue qu'un rôle d'entérinement; la distribution des portefeuilles, opération de dosage politique, bouleverse les cadres administratifs; une loi doit déterminer le nombre des ministères.

Le président du Conseil évoque la formation des précédents cabinets; il y a là une question constitutionnelle : c'est le chef de l'Etat qui nomme les ministres; est-il bon de limiter d'avance ses prérogatives (12)? Et d'ailleurs, le dernier mot ne reste-t-il pas au Parlement? A la Chambre à dire si la constitution du cabinet lui convient ou non; ce n'est pas la carte forcée, car on connaît des ministères renversés le jour de leur présentation (13).

Au Sénat, le rapporteur (14) estime que des circonstances impérieuses ont rendu la violation de la loi de 1920 nécessaire, — l'émotion

(7) D'où le surnom de « ministère de l'Armistice », dont le dixième anniversaire tombait précisément ce jour-là.

(8) Voir APPENDICE, annexe 21.

(9) V. nos développements : Première partie, Chap. I, *in initio*. Cf. également notes 4 et suivantes du même chapitre.

(10) Il a déjà existé un haut-commissariat, mais non encore un sous-secrétariat d'Etat. Si un D. 28 novembre, du ministre de l'instruction publique fixe ses attributions, un autre D. 6 décembre du ministre de la guerre le charge d'y traiter « l'organisation et le fonctionnement de l'éducation physique avant et après le régiment, la préparation militaire aux 1^{er} et 2^e degrés... » Ce S.-S. d'E. relève donc de deux ministres. On se souvient d'une combinaison un peu analogue en 1925, où M. Bénazet réunissait en sa personne la double qualité de S.-S. d'E. à l'instruction publique et de haut-commissaire à la guerre pour l'éducation physique.

(11) M. André J.-L. Breton, 27 novembre 1928, 1^{re} séance, p. 2905.

(12) Il semble qu'en réalité, après que le chef de l'Etat a appelé un homme politique, pour constituer le cabinet, celui-ci a toute latitude pour composer son ministère comme il l'entend, — et comme il le peut.

(13) Cinq, tous par la Chambre : De Rochebouët (23 novembre 1877); Ribot (12 juin 1914); François-Marsal (10 juin 1924); Herriot (21 juillet 1926); et, dans la suite, Chaumets (25 février 1930).

(14) M. Charles Dumont, Sénat, 7 décembre, p. 1279; cf. note (6) du précédent chapitre. — M. Fernand Faure. — M. Delpierre.

provoquée par la mort tragique du ministre du commerce, la cohésion du gouvernement; pourquoi ne pas abroger la loi de 1920? Quel début, pour un cabinet, que cette « bulle d'absolution » pour sa constitution! Un sénateur suggère qu'elle soit ainsi modifiée, pour s'accorder avec ce qui se passe en fait : la mise en vigueur possible de suite, et la ratification nécessaire. Enfin, à l'objection d'un de ses collègues sur l'inutilité des sous-secrétariats d'Etat, le président du Conseil répond qu'il ne les a pas supprimés à jamais en 1926.

Le cabinet, dans la suite de sa carrière, a à s'occuper d'une question, dont l'existence depuis 1926 n'a pas diminué le caractère épineux : la ratification par le Parlement du règlement des dettes interalliées. Nous ne l'envisageons, cela va de soi, que sous son aspect juridique.

Or, précisément, vue sous ce point de vue, la question ne se pose pas.

L'article 8, § 2 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 soumet au vote des deux Chambres « les traités qui engagent les finances de l'Etat »; or, pour les deux accords en question (15), il n'y a pas création, mais réduction d'une dette existante. Et d'ailleurs, le Parlement ne devra-t-il pas voter les crédits nécessaires? Si les Chambres sont consultées, ce doit être sous la forme d'un ordre du jour de confiance, et non d'une loi d'autorisation de ratification (16).

Quoi qu'il en soit, en juillet 1929, le gouvernement, bien que s'appuyant sur la doctrine (17), soumet, pour des raisons d'opportunité politique et par un extrême respect des droits du Parlement, les accords au vote des Chambres, et ceux-ci sont adoptés après d'émouvants débats.

Ceux-ci à peine achevés, le président du Conseil se retire pour raisons de santé; le ministre des affaires étrangères reforme, le 29 juillet, le cabinet démissionnaire. La composition en reste identique; la présidence du Conseil sans portefeuille est supprimée de fait (18).

(15) Avec les Etats-Unis, Mellon-Bérenger du 29 avril 1926; avec l'Angleterre, Cail-iaux-Churchill du 12 juillet 1926.

(16) Cf. *Chronique constitutionnelle de France*, par GASTON JÈZE, Revue du Droit public, année 1927.

(17) *Consultation* de MM. JÈZE, DUGUIT, BARTHÉLEMY, du 22 octobre 1928, Revue du Droit public, 1929, p. 479.

(18) Cette suppression a été ratifiée seulement par L. 14 décembre 1929 qui a en même temps transféré au ministère des Affaires étrangères du 30 juillet au 2 novembre 1929 les services administratifs de la présidence du Conseil.

CHAPITRE III

L'augmentation grandissante des postes de gouvernement

Le jour de la rentrée parlementaire, le cabinet Briand est mis en minorité sur l'ajournement des interpellations de politique extérieure, le 22 octobre 1929.

Après une longue crise, le cabinet Tardieu est investi par décrets du 3 novembre 1929 (1).

C'est une augmentation massive du personnel gouvernemental, qui s'accroît d'un seul coup de dix unités, par la création de deux ministères : marine marchande, postes (précédemment sous-secrétariat d'Etat, avec le même titulaire) et de huit sous-secrétariats d'Etat (deux du précédent cabinet, éducation physique et travail — s'appelant désormais hygiène — étant maintenus, et un troisième se divisant en deux : enseignement technique, beaux-arts) : présidence du Conseil, intérieur, finances, guerre, marine, travaux publics, agriculture, colonies. La présidence du Conseil est attachée à l'intérieur.

C'est seulement le 14 décembre qu'intervient la loi de ratification, bien que le projet en ait été aussitôt déposé, après des débats encore très curieux, mais se répétant quelque peu.

Comme le même député que pour le dernier ministère Poincaré critique à la Chambre, le 8 novembre, la violation de la loi de 1920, le président du Conseil rappelle les nombreux auteurs (2) qui la jugent inconstitutionnelle, et affirme qu'elle est impraticable. Le 22, la commission des finances (3) de la Chambre propose l'abrogation de la loi de 1920, qu'un de ses promoteurs vient défendre : une de ses utilités qu'on n'a pas mise en lumière, c'est que sa règle s'applique à la création des postes de hauts fonctionnaires, qui a donné lieu, avant la guerre, à tant

(1) Voir APPENDICE, annexe 22.

(2) Ajoutons à HAURIU et à BARTHÉLEMY et DUEZ déjà cités, le *Traité de Droit politique électoral et parlementaire* de PIERRE (éd. 1924 : « Lorsqu'un gouvernement nouveau se sera formé et que la création d'un ministère fera partie du programme présenté aux Chambres, il y aura quelques inconvénients à renvoyer la création jusqu'au vote d'une loi. Il faudra que le gouvernement se présente incomplet... car le président de la République ne saurait nommer d'avance le titulaire d'un portefeuille inexistant. — On aboutira donc, indirectement, à subordonner le choix du futur titulaire aux négociations qui s'engageront autour du projet de loi créant le nouveau département. Une telle méthode paraîtra sans doute un peu éloignée de l'esprit et du texte des lois constitutionnelles. »

(3) Cf. rapport de M. de Chappedelaine, n° 2442. — M. Marin.

d'abus; également — chose essentielle — elle interdit, sans loi préalable, de changer les attributions des ministères. Finalement, l'article d'abrogation est disjoint. Une discussion s'engage également au sujet des attributions du ministre de la marine marchande (4).

Au Sénat, le rapporteur (5) regrette le fait accompli, mais reconnaît la loi de 1920 difficilement applicable : l'homme politique qui constitue le cabinet — cinquante ans d'expérience le prouvent — peut être contraint moralement à la violer. Dans ces conditions, ne serait-il pas plus digne du Gouvernement et du Parlement de l'amender? Le 12 décembre, le président du Conseil, après avoir évoqué l'exemple de M. Poincaré, « amené à faire la même chose que ses prédécesseurs dans les mêmes circonstances », rappelle qu'il a immédiatement déposé le projet de ratification, et, conformément aux suggestions de la commission des finances du Sénat, s'engage à saisir les Chambres d'un texte modifiant la loi de 1920.

Le 17 février 1930, au cours de la discussion du budget, le ministre des finances, ayant posé la question de confiance au nom du président du Conseil (6), est mis en minorité.

Le 21, le cabinet Chauteemps est formé (7); il comprend un nouveau ministère, celui du budget (8); le sous-secrétariat d'Etat aux finances est, par contre, supprimé. Le nombre des membres du gouvernement ne change donc pas. Il est spécifié que le sous-secrétaire d'Etat au travail est « chargé de l'hygiène ». Le 25, le ministère tombe à son premier contact avec le Parlement (9).

Le nouveau cabinet Tardieu, après huit jours d'interruption est constitué par décrets du 2 mars 1930 (10). Le chiffre de trente membres du cabinet Painlevé de 1917, du 27 septembre au 23 octobre (11), est battu de quatre unités. Il ne sera pas dépassé par la suite. On compte dix-huit ministres, quinze sous-secrétaires d'Etat, un haut-commissaire. Aussi, ce stade maximum mérite-t-il d'être examiné de près. Un ministère de la santé publique (12) est créé, confirmé celui du budget. Le sous-secrétariat aux finances, supprimé par le précédent cabinet, est rétabli; trois nouveaux sont institués : économie natio-

(4) L'art. 4, §§ 2 et 3, transfère des travaux publics à la marine marchande les services des ports, de la marine marchande et des pêches. Pour ceux de construction et d'entretien des ports maritimes, la question est réservée.

(5) M. C. Dumont. S. E. 1929, Sénat, doc. parl., n° 648, p. 674.

(6) Absent pour raisons de santé.

(7) Voir APPENDICE, annexe 23.

(8) Nous reportons nos commentaires au ministère suivant, où le poste sera rendu définitif.

(9) Cf. note 13 du précédent chapitre.

(10) Voir APPENDICE, annexe 24.

(11) Cf. Première partie, Chap. II, *in fine*.

(12) L'hygiène, dès lors, n'apparaît plus, bien entendu, dans le titre officiel du ministre du travail.

nale, budget, commerce. Il ne devrait donc y avoir (dix-huit portefeuilles, quinze sous-secrétariats) que trois ministères sans sous-secrétariat d'Etat. Mais, par suite de trois ministères qui en ont, soit trois (présidence du Conseil et intérieur : présidence du Conseil, intérieur, économie nationale), soit deux (guerre : guerre, éducation physique; instruction publique : beaux-arts, enseignement technique), sept sont au total dans cette situation : deux d'avant-guerre (justice, affaires étrangères), cinq d'après-guerre (santé publique, air, marine marchande, pensions, postes); le budget est le seul département nouveau doté d'un sous-secrétariat d'Etat. Enfin, le haut-commissariat au tourisme est entièrement nouveau (13). L'augmentation par rapport au dernier cabinet d'avant-guerre (Viviani du 13 juin 1914 : douze ministères, cinq sous-secrétariats d'Etat) est de 50 0/0 pour les ministères, 200 0/0 pour les sous-secrétariats d'Etat. Il n'y a pas en 1914 de haut-commissariat. Le nombre des membres du gouvernement est de plus de deux fois et demie plus élevé que vingt-trois mois auparavant dans le cabinet Poincaré du 23 juillet 1926 non modifié. Les services d'Alsace-Lorraine sont délégués au ministre du travail, par décret du 12 mars (14).

Il nous faut maintenant anticiper sur la loi de ratification (du 28 mars 1930) pour examiner les deux nouveaux ministères : budget, santé publique. A ce dernier, l'art. 5 attribue les services d'hygiène et d'assistance publique, du pari mutuel, des habitations à bon marché (avant au travail), et l'inspection médicale scolaire (avant à l'instruction publique). Le ministère du budget nous retiendra plus longtemps.

Sous la Révolution, les assemblées défiantes ont placé auprès du ministre des finances un comité de trésorerie, dirigeant la gestion des deniers publics — services d'encaissement et de dépenses, mouvements de fonds —, ne lui laissant que les fonctions d'un directeur général des régies, jusqu'à la perception exclusivement. Le Premier Empire reprend la division tracée : il est impossible, dit-on, de confier à un seul homme la tâche étendue de la gestion de toutes les ressources budgétaires. En 1801, on donne donc les finances à Bârbé-Marbois et le trésor à Mollien. Au premier la préparation du budget, de l'assiette et du recouvrement des impôts. Au second les recettes appliquées aux dépenses, la charge des paiements. Dans la réalité, de par les précédents, la perception des impôts est partagée : les finan-

(13) Particularité du protocole : le décret nommant le titulaire est contresigné seulement par le ministre des travaux publics, duquel il relève, tandis que les décrets nommant les S.-S. d'E. portent le double contre-seing du ministre compétent et du président du Conseil.

(14) J. O. du 16. — Modifié D. 21 mars 1919, L. 17 octobre 1919 et L. 24 juillet 1925.

ces recouvrent les impôts indirects, le trésor les impôts directs. A la Restauration, le baron Louis fusionne les deux ministères. La réunion durera, sans solution de continuité, cent onze ans. Cependant, en 1872, une proposition de rétablissement de l'ancienne division de M. de Soubeyran est déposée; elle est rejetée à la suite d'une intervention de Léon Say, montrant la connexion entre dépenses et recettes (15). Et c'est ainsi que l'on arrive aux divisions de novembre 1925 (16) et de février 1930.

La répartition des services est ainsi effectuée entre les deux ministères : aux finances, l'inspection générale, la direction du personnel, du matériel et de l'ordonnancement, la caisse centrale et le contrôle central du trésor public, les émissions, le contentieux et l'agence judiciaire du trésor, les directions de la dette inscrite, de la comptabilité publique, du mouvement général des fonds; au budget les directions du budget et du contrôle financier, du contrôle des administrations financières et des dépenses engagées, les quatre régies, les laboratoires, les monnaies et médailles et l'imprimerie nationale.

« Cette réforme ne présente que des inconvénients au point de vue administratif : risque de mésentente, complication dans l'exécution des services, manque de coordination et d'unité de vues... Ainsi, la direction du budget et de la comptabilité publique, autrefois unique, est divisée en deux parties, la première au budget et la deuxième, qui est pourtant chargée de suivre les opérations budgétaires, aux finances. » (17). Reconnaissons pourtant que la préparation d'un budget de cinquante milliards a de quoi absorber déjà tout le temps d'un ministre.

La discussion de la loi de ratification, la dernière dont nous parlons, ne va pas être la moins révélatrice, — et en tout cas, extrêmement vive (18).

A la Chambre, le 12 mars, le rapporteur (19), après avoir rituellement relevé la violation de la loi de 1920, rappelle que la Chambre, en novembre précédent, a entendu la maintenir. De plus, la commission, trouvant exagéré le nombre-record des membres du gouvernement, propose de la compléter ainsi : « En aucun cas, le nombre des ministres, sous-secrétaires d'Etat et hauts-commissaires ne pourra être supérieur à vingt-cinq ».

(15) « L'ancien ministère des finances, c'est le ministère de l'action sans la prévoyance. Le ministère du trésor, c'est le ministère de la prévoyance sans l'action. »

(16) Cf. Deuxième Partie, Titre I^{er}, Chap. III, *in medio*.

(17) EDGARD ALLIX : *Traité élémentaire de Science des finances et de Législation financière française*, 1931, p. 263.

(18) Il semble que la passion politique y ait une assez large part.

(19) M. de Chappedelaine, sous-secrétaire d'Etat à l'agriculture dans le cabinet Chaumets, sans avoir eu le temps de perdre cette présente fonction, futur ministre de la marine marchande, puis des colonies. — M. Pomaret, futur sous-secrétaire d'Etat dans le premier cabinet Laval. — M. Vincent Auriol.

Un orateur ne se place pas au point de vue de la loi de 1920, au moins contradictoire avec les textes constitutionnels, ayant tort de lier l'homme politique chargé de former le cabinet, et comme telle, inappliquée : mieux vaut la supprimer. Mais la mesure a été dépassée. En voici les inconvénients : elle diminue le prestige de la fonction au Parlement même, où on préfère une situation de rapporteur ou de président de commission ; conduisant à des partages compliqués de compétence, elle peut diminuer l'autorité du ministre au profit des chefs de service.

Un autre orateur souligne que les ministres apportent au cabinet leur propre voix : c'est quelquefois très utile ; il affirme que la création des fonctions est un acte de législation relevant du Parlement et cite l'engagement pris par Gambetta en 1881 et respecté jusqu'en 1914.

Le président du Conseil allègue la difficulté de l'œuvre qui consiste à former un cabinet, œuvre « où il faut tenir compte à la fois des conditions de politique, de compétence et de confiance ». Quant à la mesure à observer, c'est une question d'appréciation, qui fait partie des responsabilités d'un chef de gouvernement.

Le texte hostile de la commission est rejeté, et le projet adopté.

Au Sénat, le 27 (2^e séance), le rapporteur voit en la loi de 1920 « un retour à la tradition républicaine » ; l'interprétation lui donnant le sens des créations à couvrir après coup est inadmissible : la loi de 1920 ne serait pas alors un progrès sur le régime antérieur. Il rappelle la ferme attitude de la haute assemblée en 1923 (20). Sans doute a-t-elle déjà été violée, sans doute il est des difficultés d'application. Mais il rappelle la promesse de M. Tardieu, en décembre 1929, de déposer un projet de révision de la loi de 1920. De plus, nos grands services ont besoin de stabilité, et les frais d'une création ne se justifient que par un intérêt national évident.

Le président du Conseil fait remarquer que, quant au nombre, les ministères allemand et anglais l'emportent sur le sien. Il s'attache à justifier la résurrection du ministère de l'hygiène sous la nouvelle dénomination de la « santé publique », le dédoublement du département des finances, la multiplication des sous-secrétariats, car « les conditions de la vie gouvernementale et parlementaire sont telles aujourd'hui » que tout ministre devrait avoir un sous-secrétaire d'Etat. L'heure présente justifie le haut-commissariat au tourisme, les sous-secrétariats d'Etat du commerce et de l'économie nationale, ce dernier destiné à établir la liaison entre les administrations quant aux problèmes économiques. La violation de la loi de 1920 ? « J'ai fait comme tout le monde ». Un ministère trop nombreux ? Mais « c'est un travail

(20) Cf. Deuxième Partie, Titre I^{er}, Chap. I, *in medio*. — M. Bienvenu-Martin. — M. de Jouvenel.

peu commode actuellement » que de constituer un cabinet. Et le discours traite des conditions d'une crise par un vote hostile du Sénat, « assemblée politique complètement égale, en droit, à l'autre assemblée » (21). Un sénateur riposte en démontrant que « la multiplication des portefeuilles est le résultat de la multiplicité des groupes », et qu'à son tour, elle foment de nouveaux groupes.

Aussitôt après que le projet est voté, sensiblement dans les mêmes proportions qu'à la Chambre, le président du Conseil dépose un projet de loi (n° 163), abrogeant purement et simplement l'article 8 de la loi du 20 juin 1920; ce projet est immédiatement renvoyé pour examen au fond à la commission d'administration générale (29 mars). L'exposé des motifs invoque la constitutionnalité douteuse de la loi de 1920, tendant par avance à restreindre le droit de nomination du chef de l'Etat; son inutilité, les Chambres décidant souverainement en adoptant ou en rejetant les crédits; son inapplication presque constante dans les crises ministérielles précédentes.

A la suite de l'affaire Oustric, le 17 novembre, le garde des sceaux démissionnaire est remplacé par le ministre des finances du premier cabinet Tardieu. Plus tard, son procès en Cour de justice constituera une nouvelle application de la mise en accusation des ministres pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions. Le 28, c'est, pour la même cause, la démission des sous-secrétaires d'Etat aux beaux-arts et aux travaux publics, non remplacés (22). Le 4 décembre, après un grand débat sur sa politique générale, le ministère Tardieu est mis en minorité au Sénat.

Le 13 décembre, M. Steeg constitue un ministère (23). Mais, entre sa constitution et sa présentation devant les Chambres, cinq membres du gouvernement se retirent: dès le matin de la formation, le sous-secrétaire d'Etat à l'air, le soir, celui aux finances; et, quelques heures avant les séances des Chambres, le ministre des pensions, les sous-secrétaires d'Etat à l'intérieur et à l'agriculture. Si le 23 (24) le ministre est remplacé aux pensions même, et le 24 les deux sous-secrétariats d'Etat à l'intérieur et à l'agriculture pourvus, par contre, ceux aux finances et à l'air sont supprimés; un à la marine de guerre est créé, et le sous-secrétariat d'Etat à l'enseignement technique et à l'éducation phy-

(21) Il expérimentera lui-même, avant la fin de l'année, la responsabilité politique des ministères devant le Sénat. Cf. Deuxième Paris, Titre II, Chap. III, note 32.

(22) Intentionnellement, « pour ne pas avoir l'air de préjuger du résultat des investigations qu'ils sollicitent », déclare le président du Conseil; si leur innocence est démontrée, ils reprendront leur place dans le cabinet.

(23) Voir APPENDICE, annexe 25.

(24) Les premiers, devant la composition générale du cabinet. Les seconds, parce que celui-ci ne peut se passer du soutien socialiste. — Il semble que, le gouvernement ayant obtenu à la Chambre une très petite majorité, ait voulu attendre la clôture de la session pour éviter de faire des mécontents en la personne de ceux non choisis pour remplacer les démissionnaires.

sique (25) est divisé, le titulaire restant au premier poste, et un nouveau sous-secrétaire d'Etat occupant le second.

Ne nous sentant pas le droit de choisir entre ces deux stades, nos remarques porteront sur le total des sous-secrétariats d'Etat ayant existé dans le ministère Steeg, à un moment ou à un autre.

Le cabinet comprend cinq anciens présidents du Conseil (26). La présidence du Conseil est transférée de l'intérieur aux colonies, auxquelles elle est attachée pour la première fois. D'autre part, le ministre du commerce est également nommé ministre de l'économie nationale. A part ces deux modifications, il n'y a rien de changé dans les départements ministériels.

Le nombre des sous-secrétariats d'Etat est réduit d'une unité : si un est créé à l'air, par contre l'économie nationale et le commerce sont réunis, et le budget purement et simplement supprimé. Nous avons vu précédemment que l'enseignement technique et l'éducation physique n'ont été sous une même direction que pendant onze jours. Enfin, le haut-commissariat au tourisme fusionne avec le sous-secrétariat d'Etat aux travaux publics. En définitive, dans les conditions de calcul indiquées plus haut, le nombre total des membres du gouvernement en ayant fait partie, ou continûment, ou dans les débuts, ou après les nominations de remplacement des 23 et 24 décembre, se monte à trente-deux.

Le ministère, après quarante jours d'existence, est, à la Chambre, mis en minorité sur sa politique agricole le 22 janvier 1931.

La France vient d'avoir cinq gouvernements en un an et demi, de juillet 1929 à janvier 1931, soit en moyenne un tous les trois mois. Elle va rester un an sans crise ministérielle proprement dite.

Le cabinet Laval est constitué le 26 janvier (27). La présidence retourne à l'intérieur. Rien de changé dans les ministères, sauf le poste de l'économie nationale, qui s'en va du département du commerce (et de son sous-secrétariat) pour redevenir un sous-secrétariat d'Etat, d'ailleurs fusionné avec celui à la présidence du Conseil. Cette réunion, jointe à la suppression pure et simple du sous-secrétariat aux finances, fait redescendre à douze le nombre des sous-secrétariats d'Etat, qui, joints aux dix-huit ministères, ramènent à trente le nombre des membres du cabinet. Démissionnaire à l'entrée en fonctions, le 13 juin, d'un nouveau président de la République, celui-ci le réinvestit le jour même.

(25) Ainsi le titulaire a-t-il eu pendant onze jours une situation assez comparable à celle de M. Bénazet (Cf. Deuxième Partie, Titre I^{er}, Chap. III, *in medio*) le 11 octobre 1925 et à celle de M. Paté (Cf. Deuxième Partie, Titre II, Chap. II, *in initio*) les 28 novembre et 6 décembre 1928.

(26) MM. Briand, Leygues, Barthou, C. Chautemps, Painlevé. On voit que, quant au président du Conseil, il n'est pas dans ce cas.

(27) Voir APPENDICE, annexe 26.

Le sous-secrétaire d'Etat à la présidence du Conseil et à l'économie nationale, nommé le 20 août 1931 ambassadeur de France à Berlin, est remplacé par un député le 3 septembre.

Le 7 janvier 1932, le ministre de la guerre décède. Il n'est pas remplacé, le cabinet ayant donné sa démission le 12, jour de la rentrée parlementaire (28).

Le lendemain de sa démission, le 13, le cabinet est reconstitué sous le même chef (29). La composition en est identique, si ce n'est que, le président du Conseil étant passé de l'intérieur aux affaires étrangères (dont le ministre est démissionnaire) et le ministre de l'agriculture à la guerre (pour succéder à son collègue décédé), ils sont à leur tour remplacés par leurs sous-secrétaires d'Etat dans leurs précédents départements. Ainsi se trouve confirmé ce qui a déjà été dit : à savoir que ce n'est pas une des moindres utilités des sous-secrétaires d'Etat que de permettre au président du Conseil des remaniements intérieurs, lorsqu'il ne tient pas à introduire dans le cabinet de nouveaux éléments (30). La présidence du Conseil est transférée de l'intérieur aux affaires étrangères, dont il est question à un moment de nommer le précédent titulaire ministre d'Etat (31).

Le cabinet Laval reconstitué est loin d'avoir la même durée que les deux précédents, puisque le Sénat le met en minorité (32) le 16 février (33), après trente-six jours d'existence, en refusant d'ajourner une interpellation sur sa politique générale. Le 21, M. Tardieu forme le onzième ministère de la quatorzième législature (34). Comme nous l'avons fait remarquer plus haut (35), aux époques de crise, on ressent un besoin aigu de compression des postes de gouvernement. C'est ainsi que nous observons ici un temps d'arrêt, et même une régression, dans la tendance de leur augmentation. Le nombre des membres du gouvernement est ramené de vingt-huit à vingt et un, par la suppression de cinq ministères et de deux sous-secrétariats d'Etat. Il est déjà très inattendu que cette réduction de 25 % porte sur ceux-là plutôt que sur ceux-ci.

(28) Il semble que ç'ait été été également en raison du mauvais état de santé du ministre des affaires étrangères. Cf. Deuxième Partie, Titre I^{er}, Chap. III, note 19.

(29) Voir APPENDICE, annexe 27.

(30) Cf. Deuxième Partie, Titre I^{er}, Chap. III, note 34.

(31) Journaux quotidiens du 10 janvier 1932 : pour appuyer la situation extérieure de la France. Cf. Première Partie, Chap. II, *in initio*. Les journaux quotidiens du 30 juillet 1929 indiquent également que le chef du gouvernement en formation, M. Briand, a offert inutilement des portefeuilles de ministres d'Etat à des chefs de l'opposition, afin de fortifier la position de la France à la conférence de La Haye qui allait s'ouvrir.

(32) C'est le sixième cabinet renversé par le Sénat. Les cinq autres sont : Tirard (15 mars 1890), Bourgeois (23 avril 1896), Briand (18 mars 1913), Herriot (10 avril 1925), Tardieu (4 décembre 1930).

(33) C'est la première fois que la Haute Assemblée renverse un cabinet présidé par un sénateur.

(34) Cf. APPENDICE, annexe 28.

(35) Cf. Deuxième Partie, Titre I^{er}, Chap. I, *in medio*.

Mais la façon de procéder, par fusions plutôt que par suppressions, est également très nouvelle. Voyons d'abord pour les ministères. Les finances et le budget fusionnent. La guerre, la marine et les services de l'aviation militaire (guerre et marine) du ministère de l'air sont réunis sous le vocable de ministère de la défense nationale, cependant que l'aviation commerciale passe aux travaux publics, auxquels est aussi adjointe la marine marchande. Un cinquième portefeuille est supprimé, celui des postes, qui retournent au commerce auquel elles furent longtemps rattachées. Pour la première fois, les services de liquidation des suites de la guerre pour les êtres et pour les choses sont concentrés dans les mêmes mains, sous le nom géminé de pensions et régions libérées. La présidence du Conseil reste aux affaires étrangères. La justice, qui se voit traditionnellement conférer la vice-présidence, reçoit en plus une attribution entièrement neuve : le contrôle des administrations publiques. Il y aura intérêt à connaître ce que seront la nature, les éléments, le rôle, les limites de cette institution, — et ses résultats. Le président du Conseil précédent reprend, avec le travail, la direction des services d'Alsace et de Lorraine, dont il est habituellement chargé. Encore une fois, on revient au nombre de 1914 : treize ministères (36). Quant aux sous-secrétariats d'Etat, si le nombre en est réduit de quatre, celui des sous-secrétaires d'Etat ne l'est que de deux, puisque — autre originalité, également inédite —, deux sont détenus par deux titulaires à la fois : présidence du Conseil, défense nationale. Les travaux publics en détiennent également deux (mais par contre, les attributions respectives de ceux-ci sont déterminées) : tourisme, communications, le second créé. Les sous-secrétariats d'Etat à l'intérieur et aux finances sont ressuscités, ceux à la marine et à l'air fusionnés en « défense nationale », déjà mentionnée (36). Aux quatre supprimés et aux quatre institués, correspondent bien effet les huit sous-secrétariats d'Etat qui n'existent plus : éducation physique, marine, beaux-arts, enseignement technique, commerce, colonies, travail, air. Il est vrai que nombre d'attributions de ces derniers se retrouvent dans ceux qui renaissent ou subsistent. N'importe, la déflation du nombre des membres du gouvernement est massive, et pourrait impressionner, si les années qui précèdent n'avaient déjà fourni quelques exemples de la précarité de ces réductions. Pour savoir si la chose est vouée à cesser ou destinée à durer, il faut attendre l'avenir, — et les élections.

Comme pour les deux cycles précédents, nous pouvons distinguer deux périodes dans ces six années de vie politique française.

(36) A noter une curieuse survivance d'attributions des ministres de la marine et de l'air du précédent cabinet, MM. C. Dumont et J.-L. Dumesnil, qui, bien que ne faisant pas partie du nouveau ministère, continueront à représenter la France à la Conférence générale du désarmement à Genève.

Deux ans durant lesquels, tant dans le Parlement que dans le pays, « la dictature de la persuasion exercée par M. Poincaré, non à raison de sa popularité, mais par le respect dont il est entouré en France, et par l'autorité qu'il exerce à l'étranger, est de nature à réhabiliter le régime parlementaire... qui ne peut fonctionner que si, à la tête du gouvernement, il y a véritablement un chef » (37) : il sauve le franc et opère le redressement financier.

Et depuis, à la suite d'un renversement par les urnes, analogue à celui de 1924, c'est l'abandon de la formule d'« Union nationale » et la reprise des luttes des partis. En même temps on assiste à l'abandon de la conception française pour l'adoption de l'exemple anglais, quant à la composition des ministères : alors que dans notre pays, le nombre des membres du cabinet est très réduit (du moins jusqu'en 1929), mais que ceux-ci ont les mêmes droits, chez nos voisins, si les gouvernements sont très nombreux, l'importance respective de leurs membres est très inégale : on distingue le ministère, et le cabinet. « Le caractère massif du cabinet anglais lui assure une longévité aussi grande que celle de la majorité de la Chambre, parce que tous les ministrables sont emprisonnés dans le gouvernement » (38). Disons qu'à besoins nouveaux, ministres nouveaux ; quant aux sous-secrétaires d'Etat, sont-elles d'hier, ces lignes : « Leur création dans chaque département ministériel aurait pour résultat d'affranchir le ministre d'une surveillance de détail qu'il ne saurait s'imposer sans nuire à de plus graves intérêts » (39). Leur place ne pourra que devenir de plus en plus importante, par suite de la nécessité d'adjoindre aux ministres des collaborateurs pour la gestion de services de plus en plus chargés ; et leur nomination, comme on l'a déjà indiqué, ne facilite-t-elle pas la constitution des ministères ? L'attribution de ce demi-portefeuille qu'est un sous-secrétariat d'Etat est le moyen pour un homme politique de prendre place dans l'équipe des futurs « ministrables », des ministres de second rang (40), les gouvernants de demain. Devant la complexité des problèmes nouveaux, économiques et sociaux, qui s'imposent à l'attention des pouvoirs publics, le ministère de 1932 ne saurait être le ministère de 1914.

(37) *La crise de la démocratie représentative*, par J. BARTHÉLEMY. Revue du Droit public, 1928, p. 633.

(38) HAURIU, *op. cit.*, p. 404.

(39) DELBOUSQUET : *De l'organisation centrale des divers ministères, des droits et des devoirs des employés*, 1843.

(40) Cf. *Annuaire interparlementaire*, 1931, p. 315.

CONCLUSION

Passé et Avenir

Avant de quitter l'examen de ces dix-huit années de vie gouvernementale française : six ans de situation exceptionnelle résultant du conflit universel, six ans de contraction du personnel ministériel, six ans d'augmentation, il nous faut dégager les lignes d'ensemble du monument après en avoir examiné les détails. Le 13 juin 1914, le gouvernement français compte dix-sept membres; le 21 février 1932, vingt et un. Dans l'intervalle, ce nombre est descendu jusqu'à treize et est monté jusqu'à trente-quatre. Essayons, tout en nous inspirant de la leçon anglaise de la « mère des Parlements », d'arriver à une solution d'équilibre, de mesure et de raison, à une solution française.

Si le caractère inégalitaire du gouvernement britannique, se caractérisant par ses soixante membres d'une part, d'autre part ses fonctionnaires permanents mainteneurs de tradition et de continuité, ne saurait nous convenir et conduirait, par une multiplication déréglée de fonctions, à une véritable agence de désordre, davantage que les ambitions des hommes, les exigences des groupes et les nécessités de la politique, reconnaissons, en nous abstenant de la facile raillerie, que la prolifération inéluctable et continue des postes de gouvernement s'imposerait déjà à nos hommes d'Etat par l'évolution rapide du progrès contemporain.

On peut juger les choses d'une façon morose : « C'est au moment où la tâche des gouvernants devient le plus ardue que se révèlent le plus clairement leur mysticisme et leur incapacité technique, attachés qu'ils sont à des conceptions périmées. Il ne leur faut plus seulement l'autorité et la continuité qui pouvaient suffire aux gérants d'un Etat chargé des fonctions de police, mais encore la compétence pour diriger des services multiples et résoudre les problèmes économiques et financiers; malgré conseils économiques et comités d'experts, l'absence de toute force constructive ouvre la porte à la dictature d'une minorité, c'est-à-dire au bolchevisme ou au fascisme » (1).

Nous préférons pour notre part une vision claire des réalités : « Il y a quelques chefs. Il faut les reconnaître, les dégager, les porter au

(1) ESMEIN et NÉZARD, *op. cit.*, t. I, 1927, p. XV.

pouvoir, les y laisser lorsqu'ils s'y trouvent. Ce qui manque surtout pour juger nos hommes d'Etat, c'est la perspective. Ce qui les a empêchés de jouer leur rôle et de donner toute leur utilité, c'est une sorte d'orgueil : avec eux seuls, c'était assez; eux à la tête du cabinet, l'essentiel était atteint et il ne leur restait plus qu'à garnir les cases vides de l'échiquier avec des pions interchangeable. L'élite gouvernementale existe. Elle n'est pas dégagée. Dans ces conditions, les Assemblées ne sont plus qu'une masse amorphe, incapables de réaliser un plan. Notre ministère français, pris dans les Chambres, n'est qu'un comité du Parlement. Pour qu'il joue le rôle de Comité de Salut Public, il suffit de lui donner l'énergie, la volonté, et cet ascendant psychologique qu'on appelle l'autorité » (2).

Et puis proclamons bien qu'ils sont toujours vivants, ces principes de 1789 qu'on voudrait nous faire croire à jamais périmés; disons, avec le président de la Chambre Bouisson, à son installation au fauteuil, le 15 janvier 1927 : « ... C'est ce respect absolu [de toutes les doctrines et de toutes les personnes] qui fait la grandeur et la gloire du régime parlementaire, de ce régime qui, malgré les prophéties de ses détracteurs et de ses ennemis, est beaucoup plus près de se modifier et de se rénover que de décliner et de dépérir, et grâce auquel, seulement, ceux qui viendront après nous pourront, comme nos pères et nous-mêmes, voir resplendir le visage jeune de la Liberté. »

Que les dernières lignes de ce travail soient un acte de foi dans les destinées de ce régime parlementaire, que les démocraties modernes abandonnent parfois, mais auquel elles reviennent toujours.

Paris, février 1932.

(2) JOSEPH BARTHÉLEMY, *op. cit.*, p. 631.

APPENDICE

Composition des Ministères avec les Titulaires

ANNEXE 1

1^{er} ministère Viviani

14 juin-26 août 1914

Présidence du Conseil et Affaires étrangères.....	VIVIANI
Justice.	BIENVENU-MARTIN
Affaires étrangères.....	DOUMERGUE
Intérieur.	MALVY
Finances.	NOULENS
Guerre.	MESSIMY
Marine.....	GAUTHIER, AUGAGNEUR
Instruction publique.....	AUGAGNEUR, A. SARRAUT
Travaux publics.....	RENOULT
Commerce et Postes.....	THOMSON
Agriculture.....	F. DAVID
Colonies.....	RAYNAUD
Travail.	COUYBA

Sous-secrétaires d'Etat :

Affaires étrangères.....	A. FERRY
Intérieur.	JACQUIER
Guerre.	LAURAINÉ
Marine marchande.....	AJAM
Beaux-Arts.	DALIMIER

ANNEXE 2

2^e ministère Viviani

26 août 1914-29 octobre 1915

Présidence du Conseil.....	VIVIANI
Justice.	BRIAND
Affaires étrangères.....	DELCASSE, VIVIANI
Intérieur.	MALVY
Finances.	RIBOT
Guerre.	MILLERAND
Marine.	AUGAGNEUR
Instruction publique.....	A. SARRAUT

Travaux publics.....	SEMBAT
Commerce et Postes.....	THOMSON
Agriculture.	F. DAVID
Colonies.	DOUMERGUE
Travail.	BIENVENU-MARTIN
Ministre sans portefeuille.....	GUESDE

Sous-secrétaires d'Etat :

Affaires étrangères.....	A. FERRY
Intérieur.	JACQUIER
Artillerie et équipages militaires.....	THOMAS
Ravitaillement militaire et intendance.....	THIERRY
Service de santé militaire.....	GODART
Aéronautique militaire.....	BESNARD
Beaux-Arts.	DALIMIER
Marine marchande.....	BUREAU

ANNEXE 3

5^e ministère Briand

29 octobre 1915-12 décembre 1916

Présidence du Conseil et Affaires étrangères.....	BRIAND
Ministres d'Etat... DE FREYCINET, COMBES, BOURGEOIS, GUESDE, COCHIN	
Justice.	VIVIANI
Intérieur.	MALVY
Finances.	RIBOT
Guerre.....	Général GALLIENI, Général ROQUES
Marine.....	Contre-Amiral LACAZE
Instruction publique.....	PAINLEVE
Travaux publics.....	SEMBAT
Commerce et Postes.....	CLEMENTEL
Agriculture.	MELINE
Colonies.	DOUMERGUE
Travail.	METIN

Sous-secrétaires d'Etat :

Artillerie et munitions.....	THOMAS
Ravitaillement et intendance.....	THIERRY
Service de santé militaire.....	GODART
Aéronautique militaire	BESNARD
Beaux-Arts.	DALIMIER
Marine marchande.....	NAIL

Secrétaire général des Affaires étrangères..... J. CAMBON

ANNEXE 4

6° ministère Briand

12 décembre 1916-17 mars 1917

Présidence du Conseil et Affaires étrangères.....	BRIAND
Justice et Instruction publique.....	VIVIANI
Intérieur.....	MALVY
Finances.....	RIBOT
Guerre.....	Général LYAUTEY
Marine.....	Contre-Amiral LACAZE
Travaux publics, Transports et Ravitaillement.....	HERRIOT
Commerce, Agriculture, Travail et Postes.....	CLEMENTEL
Colonies.....	DOUMERGUE
Armement et Fabrications de guerre.....	THOMAS

Sous-secrétaires d'Etat :

Blocus.....	COCHIN
Beaux-Arts.....	DALIMIER
Finances.....	MÉTIN
Service de santé militaire.....	GODART
Administration générale de la guerre.....	BESNARD
Marine marchande.....	NAIL
Transports.....	CLAVEILLE
Travail.....	RODEN
Inventions intéressant la défense nationale.....	J.-L. BRETON
Fabrications de guerre.....	LOUCHEUR

ANNEXE 5

5° ministère Ribot

20 mars-7 septembre 1917

Présidence du Conseil et Affaires étrangères.....	RIBOT
Justice.....	VIVIANI
Intérieur.....	MALVY
Finances.....	THIERRY
Guerre.....	PAINLEVE
Marine.....	Contre-Amiral LACAZE, CHAUMET
Instruction publique.....	STEEG
Travaux publics et Transports.....	DESPLAS
Commerce et Postes.....	CLEMENTEL
Agriculture.....	F. DAVID
Colonies.....	MAGINOT
Travail.....	BOURGEOIS
Armement et Fabrications de guerre.....	THOMAS
Ravitaillement général et Transports maritimes.....	VIOLLETTE

Sous-secrétaires d'Etat :

Blocus.	COCHIN, MÉTIN
Finances.	MÉTIN
Service de santé militaire.	GODART
Aéronautique militaire	D. VINCENT
Administration générale de l'armée.	BESNARD
Beaux-Arts.	DALIMIER
Marine marchande.	NAIL, DE MONZIE
Transports.	CLAVEILLE
Travail.	RODEN
Inventions intéressant la défense nationale.	J.-L. BRETON
Fabrications de guerre.	LOUCHEUR
Marine.	J.-L. DUMESNIL
<i>Haut-commissaire aux affaires de guerre franco-américaines.</i>	<i>TARDIEU</i>

ANNEXE 6

1^{er} et 2^e ministères Painlevé

12 septembre-23 octobre, 23 octobre-13 novembre 1917

Présidence du Conseil et Guerre.	PAINLEVE
Ministres d'Etat.	BARTHOU, BOURGEOIS, DOUMER, J. DUPUY, et FRANKLIN-BOUILLON
Justice.	PERET
Affaires étrangères.	RIBOT, BARTHOU
Intérieur.	STEEG
Finances.	KLOTZ
Marine.	CHAUMET
Instruction publique.	D. VINCENT
Travaux publics et Transports.	CLAVEILLE
Commerce et Postes.	CLEMENTEL
Agriculture.	F. DAVID
Colonies.	BESNARD
Travail.	RENARD
Armement et Fabrications de guerre.	LOUCHEUR
Ravitaillement général.	LONG

Sous-secrétaires d'Etat :

Service de santé militaire.	GODART
Aéronautique militaire	J.-L. DUMESNIL
Administration générale de l'armée.	MOURIER
Contentieux et Pensions.	MASSE
Intérieur.	V. PEYTRAL
Finances.	BOURÉLY
Beaux-Arts.	DALIMIER
Transports maritimes et Marine marchande.	DE MONZIE
Commerce.	PAUL MOREL
Inventions, études et expériences techniques intéressant la défense nationale.	J.-L. BRETON
Blocus.	MÉTIN

ANNEXE 7

2^e ministère Clemenceau

16 novembre 1917-18 janvier 1920

Présidence du Conseil et Guerre.....	CLEMENCEAU
Justice.....	NAIL
Affaires étrangères.....	STEPHEN PICHON
Intérieur.....	PAMS
Finances.....	KLOTZ
Marine.....	LEYGUES
Instruction publique.....	LAFFERRE, L. BERARD
Travaux publics et Transports.....	CLAVEILLE
Commerce, Postes et Marine marchande.....	CLEMENTEL, DUBOIS
Agriculture et Ravitaillement.....	BORET, NOULENS
Colonies.....	H. SIMON
Travail.....	COLLIARD, JOURDAIN
Armement et Fabrications de guerre, puis Reconstitution industrielle	LOUCHEUR
Blocus et Régions libérées.....	JONNART, LEBRUN, TARDIEU

Sous-secrétaires d'Etat :

Présidence du Conseil.....	JEANNENEY
Service de santé militaire.....	GODART, MOURIER
Justice militaire et Contentieux.....	IGNACE
Effectifs et Pensions.....	ABRAMI
Intérieur.....	A. FAVRE
Finances.....	SERGEANT
Marine de guerre, puis Travaux publics et Transports.....	CELS
Transports maritimes et Marine marchande.....	LÉMERY
Agriculture et Ravitaillement.....	VILGRAIN
Aéronautique militaire.....	J.-L. DUMESNIL
Démobilisation, puis Commerce.....	DESCHAMPS
Liquidation des stocks.....	P. MOREL, YVES LE TROCQUER

Commissaires :

Agriculture.....	COMPÈRE-MOREL
Marine marchande.....	BOUISSON
Affaires de guerre franco-américaines.....	TARDIEU
Ravitaillement.....	ROY

Délégué aux organisations intérieures des transports maritimes..... PIERRE DUPUY

ANNEXE 8

1^{er} et 2^e ministères Millerand,

Ministère Leygues

20 janvier-18 février, 18 février-23 septembre, 24 septembre 1920-12 janvier 1921

Présidence du Conseil et Affaires étrangères.....	MILLERAND, LEYGUES
Justice.....	LHOPITEAU
Intérieur.....	STEEG
Finances.....	FRANÇOIS-MARSAL
Guerre.....	A. LEFEVRE, RAIBERTI

Marine.	LANDRY
Instruction publique.	HONNORAT
Travaux publics	YVES LE TROCQUER
Commerce.	ISAAC
Agriculture.	J.-H. RICARD
Colonies.	A. SARRAUT
Travail.	JOURDAIN
Régions libérées.	OGIER
Pensions.	MAGINOT
Hygiène.	J.-L. BRETON

Sous-secrétaires d'Etat :

Présidence du Conseil.	REIBEL
Intérieur.	R. DAVID
Liquidation des stocks.	BROUSSE
Enseignement technique	COUPAT
Postes.	DESCHAMPS
Mines et forces hydrauliques.	BORREL
Aéronautique et Transports aériens.	P.-E. FLANDIN
Marine marchande.	BIGNON
Ravitaillement.	THOUMYRE
Agriculture.	QUEUILLE
Régions libérées.	LEREDU

ANNEXE 9

7^e ministère Briand

16 janvier 1921-12 janvier 1922

Présidence du Conseil et Affaires étrangères.	BRIAND
Justice.	BONNEVAY
Intérieur.	MARRAUD
Finances.	DOUMER
Guerre.	BARTHOU
Marine.	GUIST'HAU
Instruction publique.	L. BERARD
Travaux publics	YVES LE TROCQUER
Commerce.	DIOR
Agriculture.	LEFEBVRE DU PREY
Colonies.	A. SARRAUT
Travail.	D. VINCENT
Régions libérées et Réparations.	LOUCHEUR
Pensions.	MAGINOT
Hygiène.	LEREDU

Sous-secrétaires d'Etat :

Présidence du Conseil.....	TISSIER
Intérieur.....	COLRAT
Liquidation des stocks.....	PAISANT
Enseignement technique.....	VIDAL
Postes.....	LAFFONT
Aviation et Transports aériens.....	LAURENT-EYNAC
Marine marchande	RIO
Ravitaillement.....	PUIS
Régions libérées.....	LUGOL

ANNEXE 10

2° ministère Poincaré

14 janvier 1922-26 mars 1924

Présidence du Conseil et Affaires étrangères.....	POINCARÉ
Justice.....	BARTHOU, COLRAT
Intérieur.....	M. MAUNOURY
Finances.....	DE LASTEYRIE
Guerre et Pensions.....	MAGINOT
Marine.....	RAIBERTI
Instruction publique.....	L. BERARD
Travaux publics.....	YVES LE TROCQUER
Commerce.....	DIOR
Agriculture.....	CHERON
Colonies.....	A. SARRAUT
Travail.....	PEYRONNET
Régions libérées.....	REIBEL
Hygiène et Assurances.....	STRAUSS

Sous-secrétaires d'Etat :

Présidence du Conseil.....	COLRAT
Enseignement technique.....	VIDAL
Postes.....	LAFFONT
Aéronautique militaire.....	LAURENT-EYNAC
Marine marchande	RIO
Finances.....	D'AUBIGNY

ANNEXE 11

3° ministère Poincaré

28 mars-1^{er} juin 1924

Présidence du Conseil et Affaires étrangères.....	POINCARÉ
Justice.....	LEFEBVRE DU PREY
Intérieur.....	DE SELVES
Finances.....	FRANÇOIS-MARSAL

Guerre et Pensions.....	MAGINOT
Marine.....	BOKANOWSKI
Instruction publique.....	DE JOUVENEL
Travaux publics.....	YVES LE TROCQUER
Commerce et Postes.....	LOUCHEUR
Agriculture.....	J. CAPUS
Colonies.....	FABRY
Travail et Hygiène.....	D. VINCENT
Régions libérées.....	MARIN
<i>Mission temporaire non rétribuée à l'Aéronautique.....</i>	<i>LAURENT-EYNAC</i>

ANNEXE 12

Ministère François-Marsal

8-13 juin 1924

Présidence du Conseil et Finances.....	FRANÇOIS-MARSAL
Justice.....	RATIER
Affaires étrangères.....	LEFEBVRE DU PREY
Intérieur.....	DE SELVES
Guerre et Pensions.....	MAGINOT
Marine.....	D. FERRY
Instruction publique.....	LANDRY
Travaux publics.....	YVES LE TROCQUER
Commerce.....	P.-E. FLANDIN
Agriculture.....	J. CAPUS
Colonies.....	FABRY
Travail et Hygiène.....	JOURDAIN
Régions libérées.....	MARIN

ANNEXE 13

1^{er} ministère Herriot

14 juin 1924-10 avril 1925

Présidence du Conseil et Affaires étrangères.....	HERRIOT
Justice.....	RENOULT
Intérieur.....	C. CHAITEMPS
Finances.....	CLEMENTEL, DE MONZIE
Guerre.....	Général NOLLET
Marine.....	J.-L. DUMESNIL
Instruction publique.....	FRANÇOIS-ALBERT
Travaux publics.....	V. PEYTRAL
Commerce et Postes.....	RAYNALDY
Agriculture.....	QUEUILLE
Colonies.....	DALADIER
Travail et Hygiène.....	GODART
Régions libérées.....	DALBIEZ
Pensions.....	BOVIER-LAPIERRE

Sous-secrétaires d'Etat :

Enseignement technique.....	DE MORO-GIAFFERI
Marine marchande.....	MEYER
Postes.	P. ROBERT
Aéronautique.	LAURENT-EYNAC

ANNEXE 14

3° ministère Painlevé

17 avril-27 octobre 1925

Présidence du Conseil et Guerre.....	PAINLEVE
Justice.	STEEG, DE MONZIE
Affaires étrangères	BRIAND
Intérieur.	SCHRAMECK
Finances.	CAILLAUX
Marine.	E. BOREL
Instruction publique	DE MONZIE, DELBOS
Travaux publics	LAVAL
Commerce et Postes.....	CHAUMET
Agriculture.	JEAN DURAND
Colonies.	HESSE
Travail et Hygiène.....	DURAFOUR
Pensions.	ANTERIOU

Sous-secrétaires d'Etat :

Présidence du Conseil.....	G. BONNET
Guerre.	OSSOLA
Régions libérées	SCHMIDT
Enseignement technique et Beaux-Arts.....	DELBOS, BÉNAZET
Marine marchande	DANIÉLOU
Aéronautique.	LAURENT-EYNAC

<i>Commissaire général à l'éducation physique.....</i>	<i>BÉNAZET</i>
<i>Haut-Commissaire à l'habitation.....</i>	<i>LÉVASSEUR</i>

ANNEXE 15

4° ministère Painlevé

29 octobre-22 novembre 1925

Présidence du Conseil et Trésor.....	PAINLEVE
Justice	C. CHAUTEMPS
Affaires étrangères	BRIAND
Intérieur	SCHRAMECK
Guerre.	DALADIER
Marine.	E. BOREL
Instruction publique	DELBOS
Travaux publics	DE MONZIE

Commerce et Postes	D. VINCENT
Agriculture.	JEAN DURAND
Colonies.	L. PERRIER
Travail et Hygiène.....	DURAFOUR
Pensions.	ANTERIOU
Budget.	BONNET

Sous-secrétaires d'Etat :

Présidence du Conseil.....	BERTHOD
Régions libérées	SCHMIDT
Guerre.	OSSOLA
Enseignement technique et Education physique.....	BÉNAZET
Marine marchande	DANIÉLOU
Aéronautique	LAURENT-EYNAC
Haut-Commissaire à l'habitation.....	LEVASSEUR

ANNEXE 16

8^e ministère Briand

28 novembre 1925-6 mars 1926

Présidence du Conseil et Affaires étrangères.....	BRIAND
Justice.	RENOULT
Intérieur.	C. CHAITEMPS
Finances.	LOUCHEUR, DOUMER
Guerre.	PAINLEVE
Marine.	LEYGUES
Instruction publique	DALADIER
Travaux publics	DE MONZIE
Commerce et Postes.....	D. VINCENT
Agriculture.	JEAN DURAND
Colonies.	L. PERRIER
Travail et Hygiène.....	DURAFOUR
Pensions.	JOURDAIN

Sous-secrétaires d'Etat :

Présidence du Conseil	LAVAL
Budget.	P. MOREL
Régions libérées	G. CHAUVIN
Guerre.	OSSOLA
Enseignement technique et Education physique.....	BÉNAZET
Marine marchande	DANIÉLOU
Aéronautique.	LAURENT-EYNAC
Haut-Commissaire à l'habitation.....	LEVASSEUR

ANNEXE 17

9° ministère Briand

9 mars-15 juin 1926

Présidence du Conseil et Affaires étrangères.....	BRIAND
Justice.....	LAVAL
Intérieur.....	MALVY, JEAN DURAND
Finances.....	PERET
Guerre.....	PAINLEVE
Marine.....	LEYGUES
Instruction publique.....	LAMOUREUX
Travaux publics.....	DE MONZIE
Commerce et Postes.....	D. VINCENT
Agriculture.....	JEAN DURAND, BINET
Colonies.....	L. PERRIER
Travail et Hygiène.....	DURAFOUR
Pensions.....	JOURDAIN

Sous-secrétaires d'Etat :

Présidence du Conseil.....	DANIÉLOU
Finances.....	ANDRÉ FALLIÈRES
Régions libérées.....	P. MOREL
Guerre.....	OSSOLA
Enseignement technique et Education physique.....	BÉNAZET
Marine marchande.....	ROUSTAN
Aéronautique.....	LAURENT-EYNAC

<i>Haut-Commissaire à l'habitation.....</i>	<i>LEVASSEUR</i>
---	------------------

ANNEXE 18

10° ministère Briand

23 juin-17 juillet 1926

Présidence du Conseil et Affaires étrangères.....	BRIAND
Vice-Présidence et Finances.....	CAILLAUX
Justice.....	LAVAL
Intérieur.....	JEAN DURAND
Guerre.....	Général GUILLAUMAT
Marine.....	LEYGUES
Instruction publique.....	NOGARO
Travaux publics.....	D. VINCENT
Commerce et Postes.....	CHAPSAL
Agriculture.....	BINET
Colonies.....	L. PERRIER
Travail et Hygiène.....	DURAFOUR
Pensions.....	JOURDAIN

Sous-secrétaires d'Etat :

Présidence du Conseil.....	DANIÉLOU
Budget.	PIÉTRI
Trésor.....	DUBOIN
Régions libérées	DUTREIL
Guerre.....	Colonel PICOT
Enseignement technique et Beaux-Arts.....	RAMEIL
Marine marchandé	VALUDE
Aéronautique.	LAURENT-EYNAC
<i>Haut-Commissaire à l'habitation</i>	LEVASSEUR

ANNEXE 19

2^e ministère Herriot

19-21 juillet 1926

Présidence du Conseil et Affaires étrangères.....	HERRIOT
Vice-Présidence et Justice	COLRAT
Intérieur.....	C. CHAUTEMPS
Finances.....	DE MONZIE
Guerre.....	PAINLEVE
Marine.....	RENOULT
Instruction publique	DALADIER
Travaux publics	HESSE
Commerce et Postes.....	LOUCHEUR
Agriculture.....	QUEUILLE
Colonies.....	DARIAC
Travail et Hygiène.....	PASQUET
Pensions.....	G. BONNET

Sous-secrétaires d'Etat :

Affaires étrangères	MILHAUD
Budget.....	P. MOREL
Trésor.....	JACQUIER
Régions libérées	MAITRE
Guerre.....	J.-L. DUMESNIL
Enseignement technique et Beaux-Arts.....	BAZILE
Marine marchande	MALLARMÉ
Aéronautique.....	ROBAGLIA

Hauts-Commissaires :

Habitation.....	LEVASSEUR
Emigration et naturalisation.....	C. LAMBERT

ANNEXE 20

4^e ministère Poincaré

23 juillet 1926-6 novembre 1928

Présidence du Conseil et Finances.....	POINCARÉ
Justice	BARTHOUD
Affaires étrangères	BRIAND

Intérieur.	A. SARRAUT
Guerre.	PAINLEVE
Marine.	LEYGUES
Instruction publique	HERRIOT
Travaux publics	TARDIEU
Commerce, Postes et Aéronautique.	BOKANOWSKI, CHERON
Agriculture.	QUEUILLE
Colonies.	L. PERRIER
Travail et Hygiène	ANDRE FALLIERES, LOUCHEUR
Pensions.	MARIN
Air.	LAURENT-EYNAC
<i>Sous-secrétaire d'Etat :</i>	
Hygiène.	OBERKIRCH

ANNEXE 21

5^e ministère Poincaré

11^e ministère Briand

11 novembre 1928-27 juillet, 29 juillet-22 octobre 1929

Présidence du Conseil	POINCARE, BRIAND
Justice.	BARTHOU
Affaires étrangères	BRIAND
Intérieur.	TARDIEU
Finances.	CHERON
Guerre.	PAINLEVE
Marine.	LEYGUES
Instruction publique	MARRAUD
Travaux publics	FORGEOT
Commerce.	BONNEFOUS
Agriculture.	JEAN HENNESSY
Colonies	MAGINOT
Travail.	LOUCHEUR
Pensions.	ANTERIOU
Air.	LAURENT-EYNAC

Sous-secrétaires d'Etat :

Education physique	PATÉ
Enseignement technique et Beaux-Arts.	FRANÇOIS-PONCET
Postes.	GERMAIN-MARTIN
Hygiène.	OBERKIRCH

ANNEXE 22

1^{er} ministère Tardieu

3 novembre 1929-17 février 1930

Présidence du Conseil et Intérieur.	TARDIEU
Justice.	L. HUBERT
Affaires étrangères	BRIAND

Finances.	CHERON
Guerre.	MAGINOT
Marine	LEYGUES
Instruction publique	MARRAUD
Travaux publics	PERNOT
Commerce.	P.-E. FLANDIN
Agriculture	JEAN HENNESSY
Colonies	PIETRI
Travail	LOUCHEUR
Pensions.	GALLET
Air.	LAURENT-EYNAC
Postes.	GERMAIN-MARTIN
Marine marchande	ROLLIN

Sous-secrétaires d'Etat :

Présidence du Conseil	HÉRAUD
Intérieur.	MANAUT
Finances.	CHAMPETIER DE RIBES
Guerre.	PETSCHÉ
Education physique	PATÉ
Marine.	DELIGNE
Beaux-Arts.	FRANÇOIS-PONCET
Enseignement technique	BARÉTY
Travaux publics	MALIARMÉ
Agriculture	SÉROT
Colonies.	DELMONT
Hygiène.	OBERKIRCH

ANNEXE 23

Ministère Chautemps

21-25 février 1930

Présidence du Conseil et Intérieur.	C. CHAUTEMPS
Justice.	STEEG
Affaires étrangères	BRIAND
Finances.	C. DUMONT
Guerre	BESNARD
Marine.	A. SARRAUT
Instruction publique	JEAN DURAND
Travaux publics	DALADIER
Commerce.	G. BONNET
Agriculture	QUEUILLE
Colonies.	LAMOUREUX
Travail.	LOUCHEUR
Pensions.	GALLET
Air.	LAURENT-EYNAC
Postes.	JULIEN DURAND
Marine marchande	DANIELOU
Budget.	PALMADE

Sous-secrétaires d'Etat :

Présidence du Conseil.....	BERTHOD
Intérieur.....	MARCHANDEAU
Guerre.....	C. LAMBERT
Education physique.....	PATÉ
Marine.....	BELLANGER
Beaux-Arts.....	BOUYSSOU
Enseignement technique.....	CHABRUN
Travaux publics.....	CHARLOT
Agriculture.....	DE CHAPPEDELAINE
Colonies.....	ARCHIMBAUD
Hygiène.....	ROUSTAN

ANNEXE 24

2^e ministère Tardieu

2 mars-4 décembre 1930

Présidence du Conseil et Intérieur.....	TARDIEU
Justice.....	PERET, CHERON
Affaires étrangères.....	BRIAND
Finances.....	REYNAUD
Guerre.....	MAGINOT
Marine.....	J.-L. DUMESNIL
Instruction publique.....	MARRAUD
Travaux publics.....	PERNOT
Commerce.....	P.-E. FLANDIN
Agriculture.....	F. DAVID
Colonies.....	PIETRI
Travail.....	LAVAL
Pensions.....	CHAMPETIER DE RIBES
Air.....	LAURENT-EYNAC
Postes.....	MALLARME
Marine marchande.....	ROLLIN
Budget.....	GERMAIN-MARTIN
Santé publique.....	D. FERRY

Sous-secrétaires d'Etat :

Présidence du Conseil.....	HÉRAUD
Intérieur.....	MANAUT
Economie nationale.....	FRANÇOIS-PONCET
Finances.....	PETSCHÉ
Guerre.....	RICOLFI
Education physique.....	MORINAUD
Marine.....	RIO
Beaux-Arts.....	LAUTIER
Enseignement technique.....	LILLAZ
Travaux publics.....	FALCOZ
Commerce.....	OBERKIRCH

Agriculture.	SÉROT
Colonies.	DELMONT
Travail.	CATHALA
Budget.	BARÉTY
<i>Haut-Commissaire au tourisme</i>	G. GÉRARD

ANNEXE 25

Ministère Steeg

13 décembre 1930-22 janvier 1931

Présidence du Conseil et Colonies.	STEEG
Justice	CHERON
Affaires étrangères	BRIAND
Intérieur.	LEYGUES
Finances.	GERMAIN-MARTIN
Guerre.	BARTHOU
Marine.	A. SARRAUT
Instruction publique	C. CHAUTEMPS
Travaux publics	DALADIER
Economie nationale et Commerce.	LOUCHEUR
Agriculture.	BORET
Travail.	GRINDA
Pensions.	THOUMYRE, DORMANN
Air.	PAINLEVE
Postes.	G. BONNET
Marine marchande	DANIELOU
Budget	PALMADE
Santé publique	QUEUILLE

Sous-secrétaires d'Etat :

Présidence du Conseil.	MARCHANDEAU
Colonies.	AUGUSTE BRUNET
Intérieur.	COTY, BRÉANT
Finances.	BARÉTY
Guerre.	MILLOT
Beaux-Arts.	BERTHOD
Enseignement technique et Education physique.	FRÉDÉRIC BRUNET
Travaux publics et Tourisme.	GOURDEAU
Economie nationale et Commerce.	MEYER
Agriculture.	CAUTRU, CHARLOT
Travail.	MOUNIÉ
Air.	RICHÉ
Marine.	STERN
Education physique	TRICARD-GRAVERON

ANNEXE 26

1^{er} et 2^e ministères Laval

26 janvier-13 juin, 13 juin 1931-12 janvier 1932

Présidence du Conseil et Intérieur.....	LAVAL
Justice.....	L. BERARD
Affaires étrangères	BRIAND
Finances.	P.-E. FLANDIN
Guerre	MAGINOT
Marine.....	C. DUMONT
Instruction publique	ROUSTAN
Travaux publics	DELIGNE
Commerce.	ROLLIN
Agriculture	TARDIEU
Colonies.	REYNAUD
Travail.	LANDRY
Pensions.....	CHAMPETIER DE RIBES
Air.....	J.-L. DUMESNIL
Postes	GUERNIER
Marine marchande	DE CHAPPEDELAINE
Budget	PIETRI
Santé publique	BLAISOT

Sous-secrétaires d'Etat :

Présidence du Conseil et Economie nationale..	FRANÇOIS-PONCET, GIGNOUX
Intérieur.	CATHALA
Education physique	MORINAUD
Marine.	DIGNAC
Beaux-Arts.	PETSCHÉ
Enseignement technique	POMARET
Travaux publics et Tourisme.....	G. GÉRARD
Commerce.	FREY
Agriculture.	FOULD
Colonies.	DIAGNE
Travail.	FOULON
Air.	RICHÉ

ANNEXE 27

3^e ministère Laval

12 janvier -16 février 1932

Présidence du Conseil et Affaires étrangères.....	LAVAL
Justice.....	L. BERARD
Intérieur.....	CATHALA
Finances.....	P.-E. FLANDIN
Guerre.....	TARDIEU
Marine.....	C. DUMONT
Instruction publique	ROUSTAN
Travaux publics	DELIGNE

Commerce.	ROLLIN
Agriculture.	FOULD
Colonies.	REYNAUD
Travail.	LANDRY
Pensions	CHAMPETIER DE RIBES
Air.	J.-L. DUMESNIL
Postes.	GUERNIER
Marine marchande	DE CHAPPEDELAINE
Budget	PIETRI
Santé publique	BLAISOT

Sous-secrétaires d'Etat :

Présidence du Conseil et Economie nationale.	GIGNOUX
Education physique	MORINAUD
Marine.	DIGNAC
Beaux-Arts.	PETSCHÉ
Enseignement technique	POMARET
Travaux publics et Tourisme.	G. GÉRARD
Commerce	FREY
Colonies.	DIAGNE
Travail.	FOULON
Air,	RICHÉ

ANNEXE 28

3^e ministère Tardieu

21 février 1932 -

Présidence du Conseil et Affaires étrangères.	TARDIEU
Justice et contrôle des administrations publiques.	REYNAUD
Intérieur.	MAHIEU
Finances et Budget.	P.-E. FLANDIN
Défense nationale	PIETRI
Instruction publique	ROUSTAN
Travaux publics, Communications et Marine marchande.	GUERNIER
Commerce et Postes.	ROLLIN
Agriculture.	CHAUVEAU
Colonies	DE CHAPPEDELAINE
Travail.	LAVAL
Pensions et Régions libérées.	CHAMPETIER DE RIBES
Santé publique	BLAISOT

Sous-secrétaires d'Etat :

Présidence du Conseil.	CATHALA ET PETSCHÉ
Intérieur.	FOULON
Finances.	PERREAU-PRADIER
Défense nationale	FOULD ET RICHÉ
Tourisme.	G. GÉRARD
Communications.	PÉCHIN

BIBLIOGRAPHIE

A. — OUVRAGES.

- ALLIX : *Traité élémentaire de Science des finances et de Législation financière française.*
- BARTHÉLEMY : *La compétence dans la démocratie.*
- BARTHÉLEMY ET DUEZ : *Traité élémentaire de Droit constitutionnel.*
- CARRÉ DE MALBERG : *Théorie générale de l'État.*
- DELBOSQUET : *De l'organisation des administrations centrales des divers ministères ; des droits et des devoirs des employés.*
- DUGUIT : *Manuel de Droit constitutionnel.*
- DUPRIEZ : *Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique.*
- ESMEIN ET NÉZARD : *Éléments de Droit constitutionnel français et comparé.*
- HAURIOU : *Précis de Droit administratif.*
- HAURIOU : *Précis de Droit constitutionnel.*
- HERVIEU : *Les ministres, leur rôle et leurs attributions.*
- MOREAU : *Précis élémentaire de Droit constitutionnel.*
- MUEL : *Les Ministères de la Troisième République.*
- NOELL : *Les ministères, leur organisation, leur rôle.*
- PIERRE : *Traité de Droit politique électoral et parlementaire.*
- DE PIERREFEU : *G. Q. G., secteur 1.*
- POINCARÉ : *Au service de la France, neuf années de souvenirs, tomes IV à VIII.*
- RACINET : *De la spécialisation ministérielle en France.*
- RECOULY : *Les heures tragiques d'avant-guerre.*

B. — PÉRIODIQUES.

- Journal Officiel* : *Débats parlementaires, lois et décrets, annexes.*
- Revue du Droit public et de la Science politique* de 1914 à 1931.
- Revue Politique et Parlementaire*, année 1923, tome 116; année 1925, tome 125.
- Annuaire de législation étrangère*, 1917-1918.
- Annuaire interparlementaire*, 1931.
- Journaux quotidiens.*
-

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION. — Le dernier état de l'évolution antérieure.....	9

PREMIÈRE PARTIE : la guerre.

CHAPITRE I. — Le ministère remanié d'Union sacrée.....	41
CHAPITRE II. — L'extension décisive d'octobre 1915.....	49
CHAPITRE III. — L'extrême diversité des départements techniques.....	29

DEUXIÈME PARTIE : la paix.

TITRE PREMIER : Vers un resserrement du personnel gouvernemental

CHAPITRE I. — Le retour aux usages antérieurs.....	35
CHAPITRE II. — Le cabinet simplifié de mars 1924.....	43
CHAPITRE III. — La résurrection des sous-secrétaires d'Etat.....	45

TITRE SECOND : L'extension actuelle par paliers successifs

CHAPITRE I. — La formation serrée d'Union nationale de 1926.....	61
CHAPITRE II. — Le retour définitif des sous-secrétaires d'Etat.....	65
CHAPITRE III. — L'augmentation grandissante des postes de gouvernement.....	69

CONCLUSION : passé et avenir.....	79
-----------------------------------	----

APPENDICE. — Composition des ministères avec les titulaires.....	81
--	----

BIBLIOGRAPHIE.....	99
--------------------	----

Vu :
le Président de la thèse.
ACHILLE MESTRE.

Vu :
le Doyen,
H. BERTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer :
le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY.

